CANADA

Réglementation fédérale des exportations d'électricité

Rapport concernant une enquête par
un comité de l'Office national de l'énergie suite
à une audience en novembre et décembre 1986

Office national de l'énergie
juin 1987

Réglementation fédérale des exportations d'électricité

Rapport concernant une enquête par un comité de l'Office national de l'énergie suite à une audience en novembre et décembre 1986

Office national de l'énergie
juin 1987

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N°. du Cat. NE 22-3/1987-2F
ISBN 0-662-94361-9

Ce rapport est publié séparément
dans les deux langues officielles.

This report is published separately
in both official languages.

Exemplaires disponibles auprès du:

Bureau du soutien de la réglementation
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Canada)
K1A 0E5
(613) 998-7204

Copies are available on request from:

Regulatory Support Office
National Energy Board
473 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0E5
(613) 998-7204

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Table des Matières

	Page
Abbréviations	(vi)
Glossaire des termes	(viii)
Introduction	1
1. L'industrie canadienne de l'électricité et sa réglementation	3
1.1 Évolution de l'industrie canadienne de l'électricité	3
1.2 Propriété publique provinciale - Réglementation provinciale de l'électricité	6
1.3 Réglementation fédérale des exportation d'électricité	7
1.3.1 Formation de l'ONÉ	8
1.3.2 Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité	11
2. Pourquoi faut-il une réglementation fédérale des exportations d'électricité?	12
3. Calcul de l'excédent	15
3.1 Opinion des déposants	16
3.2 Commentaires du Comité d'audience	19
3.3 Options	22
4. Réglementation des prix des exportations	24
4.1 Première ligne directrice à l'égard des prix	24
4.1.1 Opinion des déposants	25
4.1.2 Commentaires du Comité d'audience	28
4.1.3 Options	31
4.2 Deuxième ligne directrice à l'égard des prix	32
4.2.1 Opinion des déposants	33
4.2.2 Commentaires du Comité d'audience	38
4.2.3 Options	40
4.3 Troisième ligne directrice à l'égard des prix	42
4.3.1 Opinion des déposants	42
4.3.2 Commentaires du Comité d'audience	43
4.3.3 Options	44

Page

4.4 Prix minimum à l'exportation 44
4.4.1 Opinion des déposants 45
4.4.2 Commentaires du Comité d'audience 45
4.4.3 Options 45

5. Durée des licences 46
5.1 Opinion des déposants 46
5.2 Commentaires du Comité d'audience 47
5.3 Options 47

6. Accès aux réseaux de transport aux fins d'exportation 50
6.1 Opinion des déposants 50
6.2 Commentaires du Comité d'audience 51
6.3 Options 55

7. Lignes internationales de transport d'électricité 57
7.1 Opinion des déposants 58
7.2 Commentaires du Comité d'audience 61
7.3 Options 64

8. Conclusions 68

Annexes

I Ordonnance d'audience 71
II Pratiques réglementaires provinciales 82
III Résumé des mémoires 83
IV Loi sur l'Office national de l'énergie -Procédures de détermination du tracé détaillé d'une ligne internationale de transport d'électricité 93

Office national de l'énergie

EN CE QUI CONCERNE la Loi sur l'Office national de l'énergie et ses règlements d'application, et

EN CE QUI CONCERNE l'enquête sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité et le rapport afférent.

ENTENDU à Ottawa (Ontario), les 24, 25, 26, 27 et 28 novembre 1986

ENTENDU à Fredericton (Nouveau-Brunswick), le 2 décembre 1986

ENTENDU à Vancouver, Colombie-Britannique, les 9, 10 et 11 décembre 1986

DEVANT:

R. Priddle	Membre présidant
R.F. Brooks	Membre
L.M. Thur	Membre

COMPARUTIONS:

H.M. Kay	Alberta Power Limited
P. Makut	Bonneville Power Administration
D. Duff L.H. Hindle	British Columbia Hydro and Power Authority
O.N. Clarke A. Bigué	Churchill Falls (Labrador Corporation Limited
R. Deane	Cominco Ltée
A. Hanson D. Estey	Fraser Incorporated
P.R. Fortin G. Marchand	Hydro-Québec
W. Richards D. Case	Maine and New Brunswick Electrical Power Company, Limited
W. Burnett P. Thompson	Manitoba Hydro
W.G. Lea	Maritime Electric Company Limited

P.J. Kykeman, c.r.	La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick
H.S. Marshall	Newfoundland Light and Power Company Limited
O.N. Clarke A. Bigué	Newfoundland and Labrador Hydro
J.K. Poirier R. Young	Nova Scotia Power Corporation
E. Finn	Ontario Hydro
R. Haynes K Wellman	Saskatchewan Power Corporation
R. Malone	TransAlta Utilities Corporation
R. Anderson	West Kootenay Power and Light Company, Limited
K. McAllister	Judicial Action
C. Sandborn R. Gathercole	Peace Valley Environmental Association
R. Miles	Sierra Club of Western Canada
M. Marc	Société pour vaincre la pollution
E. Bell	En son nom
J.M. Black	En son nom
M. X	En son nom
P.G. Jarman	Ministère de l'énergie, des Mines et des ressources pétrolières de la Colombie-Britannique
G.D. Forrest	Sous-ministre des affaires municipales du Manitoba
O.N. Clark A. Bigué	Procureur général et ministre responsable de l'énergie de Terre-Neuve

J. Pounder E. Ciemiega N. Jiwan	Ministère de l'énergie de l'Ontario
J.M. Haldemann J. Falwell	Ministre de l'énergie et des forêts de l'Île-du-Prince-Édouard
L. Gagnall M. Rodgerson	Caucus de l'opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard
J. Giroux J. Robitaille	Procureur général du Québec
S.K. Fraser D. Tremblay	Office national de l'énergie

Abréviations

Unités de mesure

GW.h	gigawatt-heure (1 million de kW.h)
km	kilomètre
kV	kilovolt
kW.h	kilowatt-heure
MW	mégawatt
MW.h	mégawatt-heure
mil	dixième d'un cent (en monnaie canadienne)

Noms et expressions

"Loi" ou "Loi sur l'ONÉ"	Loi sur l'Office national de l'énergie
"Alberta Power"	Alberta Power Limited
"Office" ou "ONÉ"	Office national de l'énergie
"B.C. Hydro" ou "British Columbia Hydro"	British Columbia Hydro and Power Authority
"ACC"	Association des consommateurs du Canada
"Commission" ou "Commission Borden"	Commission royale d'enquête sur l'énergie
"EEF"	Loi sur l'exportation de l'électricité et des fluides
"LEFMFIG"	Loi sur l'exportation de la force motrice et des fluides et sur l'importation du gaz
"EPC"	Energy Project Certificate (C.-B.)
"ERC"	Energy Removal Certificate (C.-B.)
"Gouvernement de C.-B." ou "Province de C.-B."	Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pétrolières de la Colombie-Britannique
"Gouvernement de l'Ontario" ou "Province d'Ontario"	Ministère de l'énergie de l'Ontario
"Gouvernement du Québec" ou "Province de Québec"	Procureur général du Québec

"Maine and New Brunswick Power"	Maine and New Brunswick Electrical Power Company, Limited
"Maritime Electric" ou "Maritime" ou "Maritime Electric Company"	Maritime Electric Company Limited
"Ministre"	Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources
"Energie Nouveau-Brunswick"	La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick
"Newfoundland Light and Power"	Newfoundland Light and Power Company Limited
"Northwest Conservation"	Northwest Conservation Act Coalition
"NLH"	Newfoundland and Labrador Hydro
"Nova Scotia Power" ou "N.S. Power"	Nova Scotia Power Corporation
"Pacific Gas and Electric"	Pacific Gas and Electric Company
"Comité"	Comité de l'Office national de l'énergie
"PURC"	Public Utilities Review Commission (Saskatchewan)
"PVEA"	Peace Valley Environmental Association
"Saskatchewan Power"	Saskatchewan Power Corporation
"Sierra Club"	Sierra Club of Western Canada
"SVP"	Société pour vaincre la pollution
"TransAlta"	TransAlta Utilities Corporation
"West Kootenay" ou "West Kootenay Power" ou "West Kootenay Power and Light"	West Kootenay Power and Light Company, Limited

Glossaire des termes

Avantages sociaux	Avantages, tangibles ou non, découlant de l'exécution d'un projet. Les avantages sociaux different des avantages privés en ce sens qu'ils comprennent tous les avantages d'un projet quels qu'ils soient. Par conséquent, les avantages sociaux d'un projet englobent les avantages que le projet procure aux autres Canadiens et les avantages qu'il rapporte aux promoteurs redressés en conséquence lorsque la valeur marchande du produit ne reflète pas sa valeur sociale.
Capacité	Dans l'industrie de l'électricité, ce terme a deux significations: *Puissance*, c'est-à-dire le taux de livraison de l'énergie. Par exemple, un service d'électricité peut vendre 50 mégawatts de capacité, c'est-à-dire de puissance. La quantité maximale de puissance qu'une pièce de matériel est capable de transporter. Par exemple, un groupe électrogène peut avoir une capacité nominale de 50 mégawatts.
Centrale réservée à l'exportation	Centrale dont la production est réservée ou promise à un acheteur particulier. Il peut s'agir d'une centrale existante ou de construction récente. L'acheteur s'engage habituellement à assumer la totalité des frais engagés dans la centrale ou d'autres dépenses comparables.
Certificat	Autorisation de construire et d'exploiter une ligne internationale de transport d'électricité délivrée aux termes de la Partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, par suite d'une audience publique et de l'approbation du gouverneur en conseil.
Columbia River Treaty (Traité du fleuve Columbia)	Le Columbia River Treaty, a été ratifié à Washington D.C. le 17 janvier 1961, par le Canada et les États-Unis. Ce traité porte sur la mise en valeur à titre coopératif des ressources hydrauliques du bassin du fleuve Columbia par le contrôle du débit des eaux et la production d'énergie hydro-électrique. Après avoir été en vigueur pendant soixante ans, le traité pourra être rompu par le Canada ou les États-Unis à la condition de donner un préavis de dix ans.

Consortium d'électricité	Groupe de deux ou plusieurs réseaux électriques interconnectés qui est conçu et exploité en vue d'approvisionner en électricité les besoins de leur charge combinée de la façon la plus fiable et la plus économique possible afin de répondre à la demande de charge combinée de ces producteurs.
Coût de production évité	Voir coût de production marginal décroissant.
Coût de production marginal croissant	Coût de production d'une unité d'énergie électrique en sus de la quantité de base déterminée à l'avance. Voir également: Coût de production marginal décroissant.
Coût de production marginal décroissant	Somme d'argent économisée en produisant une unité d'énergie électrique de moins que la quantité de base déterminée à l'avance.
Coûts sociaux	Coûts ou dommages qu'ils soient tangibles ou non, qu'une communauté doit supporter ou subir en raison de la réalisation d'un projet; par exemple, les dégâts environnementaux attribuables à la pollution de l'air causée par l'exploitation d'une centrale thermique alimentée au charbon. Les coûts sociaux diffèrent des coûts privés en ce sens qu'ils comprennent les coûts d'un projet supportés par tous les Canadiens et non seulement ceux qui sont pris en charge par les promoteurs du projet. Les coûts sociaux peuvent différer en deux points des coûts privés: premièrement, les prix du marché des intrants ou ceux extrants du projet peuvent ne pas réfléter fidèlement les coûts sociaux (par exemple la facture salariale du secteur privé peut surestimer le coût d'opportunité sociale des travailleurs employés à un projet s'ils étaient par ailleurs en chômage et, deuxièmement, certains coûts sociaux d'un projet peuvent ne pas être supportés par les promoteurs du projet (par exemple: les coûts de la pollution).
Débits de circulation	Voir Débits en circuit bouclé

Débits en circuit bouclé	Débits d'électricité non programmés attribuables au fait que des lignes multiples de transport d'électricité ont formé des circuits bouclés. De tels débits en circuit bouclé, en chargeant certains circuits, peuvent réduire la capacité totale disponible pour le transport de puissance.
Demande de pointe	Charge maximale consommée par un client, un groupe de clients ou un réseau pendant une période fixe comme un mois ou un an. Sa valeur peut correspondre à la charge instantanée maximale ou, de façon plus usuelle, à la charge moyenne calculée sur un court intervalle, une heure par exemple. La charge maximale est habituellement exprimée en kilowatts ou en mégawatts.
Échange par inadvertance	Il s'agit de la différence entre l'échange total net d'énergie et l'échange net programmé au cours d'une période donnée. La différence tient à la difficulté de contrôler avec exactitude les débits de puissance entre les réseaux lorsqu'il y a des interconnexions multiples.
Emprises	Bande de terrains sur laquelle est construite une ligne de transport d'électricité et sur laquelle un service d'électricité a acquis légalement le droit d'effectuer des travaux de construction, d'entretien, d'essartage ou quelquefois de limiter les projets de construction de tiers. La largeur de l'emprise varie selon les caractéristiques de la ligne de transport d'électricité, par exemple, plus la tension est élevée plus large sera l'emprise.
Énergie d'économie	Énergie vendue par un service à un autre pour réaliser des économies sur le coût de production lorsque la partie qui reçoit l'énergie dispose déjà d'une capacité suffisante pour approvisionner les charges à partir de son propre réseau. Par exemple, supposons qu'à un moment donné, l'exploitation du groupe électrogène le plus économique dont dispose le service A, pour alimenter une charge supplémentaire à même son réseau, coûterait 30 mils kw.h mais que le service B dispose d'un groupe dont l'exploitation n'en coûterait que 20. Dans ce cas, B vendrait de l'énergie d'économie à A, à un prix convenu à l'avance et qui se situerait entre 20 et 30 mils. Les deux services tireraient avantage de cette transaction, car A recevrait de l'énergie à un prix moindre que celle qu'il aurait dû produire lui-même et B retirerait un profit de la vente. Voir également: économies de partage.

Énergie de remplacement du combustible	Énergie qu'un service d'électricité vend à un autre pour permettre à l'acheteur d'éviter de consommer du combustible fossile dans ses propres centrales thermiques. En réalité, l'énergie achetée, qui est souvent de l'énergie hydro-électrique, remplace le combustible, d'où son appellation. Le prix de l'énergie de remplacement du combustible équivaut souvent à un pourcentage du coût du combustible économisé par le service public acheteur (par exemple, 75 p. 100).
Énergie interruptible	Énergie disponible en vertu d'une entente qui autorise la diminution ou l'interruption de la livraison au choix du fournisseur.
Entente d'interconnexion	Une entente conclue entre deux services d'électricité en vue de régir l'exploitation des interconnexions entre leur réseaux. Habituellement, une telle entente définit différentes catégories de transfert entre services et précise comment les coûts seront répartis entre les deux sociétés.
Excédent d'énergie	Énergie excédentaire par rapport aux besoins de son propriétaire, y compris la charge et les réserves. Dans le cas d'un réseau d'électricité, il y a excédent d'énergie chaque fois que la capacité de production totale dépasse la charge totale. Sur les réseaux qui ont une forte production d'énergie hydro-électrique, l'énergie excédentaire devient disponible pendant des périodes de forte hydraulicité comme au moment des crues du printemps. L'excédent d'énergie est souvent vendu sur une base interruptible. Aux termes de l'article 83 de la *Loi sur l'ONÉ*, l'Office, dans son examen de toute demande concernant des licences d'exportation de pétrole, de gaz ou d'électricité, doit être convaincu que la quantité d'énergie à exporter ne dépasse pas l'excédent restant après avoir tenu compte des besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens.
Installations préconstruites	Installations construites avant que les besoins ne se fassent sentir sur le marché canadien afin de servir le marché de l'exportation.
Licence	Licence autorisant l'exportation d'électricité du Canada, délivrée en vertu de la Partie VI de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, par suite d'une audience publique. La licence doit être approuvée par le gouverneur en conseil.

Ligne de transport	Ligne sous haute tension utilisée pour le transport de puissance électrique. Les lignes de transport d'électricité peuvent être aériennes ou souterraines. Les conducteurs aériens doivent être supportés par des pylônes d'acier ou de béton ou des ouvrages en bois. Les lignes dont la tension est inférieure à 115 kilovolts sont considérées normalement comme des lignes de distribution ou de transport secondaires et non comme des lignes de transport proprement dit.
Ligne internationale de transport d'électricité	La *Loi sur l'ONÉ* définit une ligne internationale de transport d'électricité comme "des installations construites ou fonctionnant en vue de la transmission de force motrice d'un endroit ou à un endroit du Canada à un endroit ou d'un endroit situé de ce pays". Habituellement, l'Office considère qu'une ligne internationale de transport d'électricité commence au poste de manoeuvre au Canada situé le plus près de la frontière internationale. Dans le cas d'un circuit de distribution, on considère que la ligne internationale de transport d'électricité commence au point le plus proche de la frontière par où toute charge est prise au Canada.
Ordonnance d'exemption	Ordonnance autorisant la construction et l'exploitation d'une ligne internationale de transport d'électricité de basse tension et délivrée aux termes de l'article 49 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. L'Office peut délivrer une telle ordonnance sans audience publique et sans l'approbation du gouverneur en conseil. Toute ordonnance de ce genre est limitée aux lignes de transport d'électricité dont la tension d'exploitation ne dépasse pas 50 kV. Les lignes de transport d'électricité à tension plus élevée nécessitent l'obtention d'un certificat.
Ordonnance d'exportation	Ordonnance autorisant l'exportation d'électricité délivrée aux termes de l'article 7 du *Règlement sur l'ONÉ*, (Partie VI). Toute ordonnance de ce genre peut être délivrée par l'Office sans audience publique et sans l'approbation du gouverneur en conseil. La quantité maximale qui peut être autorisée pour l'exportation aux termes d'une ordonnance est de 50 MW de puissance et 250 GW.h par an d'énergie pour une période maximale de trois ans. Des quantités plus importantes ou des périodes plus longues nécessitent l'obtention d'une licence.

Partage des économies	Formule d'usage répandu servant à l'établissement du prix de l'énergie, en particulier de l'énergie d'économie vendue par un service d'électricité à un autre, et selon laquelle les économies totales réalisées à la suite d'une vente sont partagées également entre l'acheteur et le vendeur. Voir également: énergie d'économie. Dans l'exemple donné à cette définition, la formule de partage des économies donnerait un prix de 25 mils kw.h.
Plan de développement des équipements de production	Plan d'un service d'électricité pour accroître sa capacité de production d'électricité afin de répondre aux augmentations prévues de la charge du réseau pendant un certain nombre d'années.
Productibilité	Charge maximale qu'une centrale ou un groupe électrogène peut fournir dans des conditions déterminées.
Puissance à court terme	Puissance et énergie associée qu'un service d'électricité achète d'un autre afin d'obtenir un approvisionnement en puissance pouvant être utilisé en tout temps au cours de la période visée par l'engagement. (Une des classifications de transactions entre services d'électricité utilisée dans nombre de conventions ou d'ententes d'interconnexion au Canada.)
Puissance de capacité	Puissance et énergie associée fournies sur une base quotidienne afin d'augmenter la capacité de production du récepteur en période d'insuffisance temporaire. (Il s'agit d'une classification de transfert de puissance utilisée dans plusieurs ententes canadiennes d'interconnexion.)
Puissance garantie	Puissance électrique qui doit être disponible est en tout temps pendant la période de vente visée par l'entente.
Reliability Councils	Le "North American Electric Reliability Council" (NERC) a été créé par l'industrie des services publics d'électricité en 1968 en vue de rendre plus fiable l'alimentation d'énergie en grandes quantités des réseaux d'énergie électrique de l'Amérique du Nord. Le NERC comprend neuf conseils régionaux de fiabilité et un conseil affilié représentant presque tous les réseaux de transport d'électricité au Canada et aux États-Unis.

Répartition	Directive d'exploitation d'un réseau électrique à partir d'une centrale de répartition ou d'un centre de conduite de réseau. La répartition comprend l'attribution de la charge à chaque centrale ou groupe, la programmation des transferts de puissance entre les services d'électricité interconnectés et la commutation des principaux circuits et du matériel de transport d'électricité.
Répartition économique	La répartition économique est le démarrage, l'arrêt et la répartition de la charge aux centrales ou groupes individuels afin d'effectuer la production d'énergie la plus économique du réseau tout entier.
Répercussions environnementales	Toute dégradation de l'environnement causée par l'homme et ayant une incidence sur la vie humaine, animale, aquatique ou végétale. La pollution a des répercussions néfastes sur l'environnement car elle est nuisible à la vie des humains, des animaux et des plantes.
Réseau	Réseau de lignes de transport d'électricité et ses interconnexions.
Réseau interconnecté	Réseau comprenant deux ou plusieurs réseaux individuels de transport d'électricité qui sont raccordés au moyen de lignes d'interconnexion.
Réserve de capacité de production	Capacité de production requise de tout réseau de production d'électricité en excédent de la charge de pointe prévue. Une telle réserve est avant tout requise pour deux raisons: premièrement en cas de panne imprévue du matériel électrogène et, deuxièmement, au cas où la charge de pointe réelle soit supérieure aux prévisions.
Ressources renouvelables	Sources d'énergie qui, de par leur nature, sont auto-renouvelables comme l'énergie hydraulique, l'énergie solaire, l'énergie éolienne, l'énergie marémotrice et l'énergie géothermique. On considère également que les ordures ménagères et autres déchets pouvant servir de combustible sont aussi des ressources renouvelables. L'utilisation de ces ressources renouvelables permet de réduire la consommation de combustibles non renouvelables tels que le pétrole, le gaz naturel ou le charbon.

Skagit River Valley Treaty (traité de la vallée de la rivière Skagit)	Entré en vigueur le 14 décembre 1984, le "Skagit River Valley Treaty" a été ratifié par le Canada et les États-Unis. Il vise la conservation du milieu écologique de la rivière Skagit en Colombie-Britannique, du lac Ross et du réservoir Seven Mile construit le long de la rivière Pend d'Oreille et l'approvisionnement en énergie électrique pour la ville de Seattle, aux États-Unis. Ce traité peut être rompu par consentement mutuel des deux signataires ou, après le 1er janvier 2065, par l'une ou l'autre des deux parties sur présentation d'un préavis de douze mois.
Taux d'actualisation social	Rendement moyen pondéré , avant impôt, du capital supplémentaire investi au Canada.
Transfert entre service public d'électricité	Transfert de puissance ou d'énergie électrique entre deux ou plusieurs services d'électricité. *Le Règlement sur l'ONÉ* (Partie VI) définit cinq catégories de transfert: *Transfert de rajustement:* un transfert de puissance ou d'énergie électriques qui est effectué à des fins telles que le redressement des comptes de fourniture d'énergie électrique, ou la compensation des pertes d'électricité, ou la compensation pour services rendus, ou la livraison de la production faisant l'objet d'un droit, ou la transmission d'avantages d'amont ou d'aval. *Transfert de transit:* un transfert de transit est un transfert de puissance ou d'énergie électriques d'un service d'électricité par l'intermédiaire des circuits d'un autre service d'électricité. La livraison peut se faire à une tierce partie ou au service d'électricité d'origine. *Transfert d'équivalents:* échange de quantités égales de puissance ou d'énergie électriques au cours d'une période donnée. *Transfert de vente:* transfert de puissance et d'énergie électriques aux termes d'un contrat de vente. *Transfert de stockage:* transfert d'énergie électrique, stockée temporairement sous forme d'eau dans le réservoir d'un autre service d'électricité. Il est prévu que de l'énergie électrique équivalente sera renvoyée plus tard au service d'origine.
Transport de transit	Transport de puissance d'un service par les circuits d'un autre service pour la livraison soit à une tierce partie ou en vue du retour au réseau d'origine.

Introduction

Dans une lettre du 2 septembre 1986, l'honorable Marcel Masse, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a demandé à l'Office national de l'énergie, conformément à l'article 22 de la Partie II de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, d'examiner et de lui faire rapport sur les changements qui pourraient être apportés pour simplifier et abréger la réglementation des exportations d'électricité. L'Office délivre actuellement des licences d'exportation d'électricité, des ordonnances d'exportation, des certificats approuvant la construction de lignes internationales de transport d'électricité qui serviront à l'exportation, et approuve les tracés détaillés pour ces installations.

Le Ministre a demandé à l'Office d'accorder une attention particulière aux points suivants:

1) La possibilité de réduire ou d'éliminer tout chevauchement des règlementations fédérales et provinciales.

2) Le caractère approprié de la méthode actuellement utilisée pour déterminer si l'électricité destinée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins probables des Canadiens dans l'avenir.

3) Le caractère approprié des trois critères fondés sur les prix qui sont utilisés pour évaluer les exportations proposées.

4) La possibilité de réduire la quantité de documents qui doivent être déposés par les demandeurs de licences et de certificats.

5) Le caractère approprié de la limite de vingt-cinq ans sur la durée des exportations d'électricité.

Le Ministre a également demandé à l'Office de chercher à connaître les vues des parties intéressées en ce qui concerne toutes les composantes de cette enquête. En outre, il demande que l'Office définisse aussi précisément que possible dans son rapport les options qui seront soumises au gouvernement. Ces options seraient examinées dans le cadre du programme général de réforme de la réglementation du gouvernement.

Pour ce faire l'Office a donc décidé, le 3 septembre 1986, de tenir une audience publique dans le cadre de son enquête, afin de connaître l'avis des parties intéressées sur des questions liées à la réglementation des exportations d'électricité et des lignes internationales de transport d'électricité. L'audience a commencé à Ottawa le 24 novembre 1986, s'est poursuivie à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, le 2 décembre 1986 et à Vancouver, Colombie-Britannique, le 9 décembre 1986 où elle a pris fin le 11 décembre 1986. (L'ordonnance d'audience est reproduite à l'annexe I.)

Quelque 50 parties, représentant des services publics d'électricité, des gouvernements, des associations et des groupes d'intérêt public, ont présenté des mémoires et des lettres de commentaires. Quelque 32 parties intéressées ont participé à l'audience publique au cours de laquelle les parties intéressées et l'Office ont interrogé les témoins des déposants pour obtenir des éclaircissements et des détails sur les mémoires. Vingt-trois parties intéressées ont présenté, par écrit, un plaidoyer final le 19 janvier 1987 ou avant. Toutes ces preuves écrites ainsi que le point de vue même du comité d'audience ont servi à la rédaction du présent rapport.

Le chapitre 1 retrace les origines de l'industrie canadienne des services d'électricité et du commerce interprovincial et international de l'électricité, ainsi que l'évolution de la réglementation fédérale et provinciale. Le chapitre 2 expose le plan analytique qui pourra servir à évaluer le besoin d'une réglementation fédérale. Les autres chapitres traitent de chacune des questions liées à la réglementation des exportations d'électricité. Chaque chapitre explique la situation et les méthodes actuelles de réglementation, et résume ensuite les points de vue des déposants, rapporte les commentaires du comité d'audience et indique

toutes les options que le gouvernement pourra envisager.

L'annexe II résume brièvement la réglementation provinciale sur les exportations d'électricité.

L'annexe III résume le point de vue de chacun des déposants à l'audience et l'annexe IV décrit les procédures de l'Office pour déterminer le tracé détaillé d'une ligne internationale de transport d'électricité.

Chapitre 1
L'industrie canadienne de l'électricité et sa réglementation

Au Canada, les services publics d'électricité sont depuis longtemps assujettis à des degrés divers à la réglementation tant fédérale que provinciale. Au fil des ans, cette industrie a été de plus en plus réglementée à mesure qu'elle prenait de l'expansion.

Avant d'évaluer des propositions précises de la réforme de la réglementation, il convient d'examiner d'abord l'évolution de l'industrie de l'électricité au Canada ainsi que la structure de réglementation qui la régit. Dans le présent chapitre, l'article 1.1 rappelle l'évolution de cette industrie au Canada en mettant l'accent sur l'importance grandissante du commerce de l'électricité entre les services publics. L'article 1.2 examine les événements qui ont présidé au développement et à la réglementation des services d'électricité par les provinces, tandis que l'article 1.3 traite de l'élaboration de la réglementation fédérale pour régir les exportations d'électricité.

1.1 Évolution de l'industrie canadienne de l'électricité

L'industrie canadienne de l'électricité n'était constituée, au début du siècle, que de petites centrales hydro-électriques isolées, mais elle devait prendre rapidement de l'expansion. Aujourd'hui, ses vastes réseaux interconnectés ont une capacité installée supérieure à 95 000 MW tirée de diverses sources de production. En 1986, l'hydro-électricité représentait 65 p. 100 de la production totale d'électricité au Canada, le charbon 15 p. 100, le nucléaire 15 p. 100, et le pétrole et le gaz 5 p. 100. Environ 92 p. 100 de l'électricité produite au Canada provient maintenant de services d'approvisionnements provinciaux.

Les provinces s'en sont tenues d'abord à la construction d'un réseau interne de transport, sauf l'Ontario qui, dès le début du siècle, a établi des lignes internationales de transport d'électricité. Chaque fois que l'occasion s'en présentait, des réseaux voisins se sont rattachés, d'abord le long des lignes nord-sud et, plus récemment, entre les provinces, afin d'améliorer la fiabilité des réseaux et d'en diminuer les coûts d'exploitation.

Jusqu'en 1970, le commerce net d'électricité entre le Canada et les États-Unis s'équilibrait assez bien. Les augmentations rapides des prix du pétrole, au début des années 1970, ont créé un grand écart entre le coût d'exploitation des installations hydro-électriques et thermiques alimentées au charbon des services canadiens et celui des centrales américaines alimentées au mazout, surtout dans le nord-est des États-Unis et en Californie. Au même moment, étant donné que la demande d'électricité au Canada n'avait pas augmenté aussi rapidement que prévu dans les années 1970, plusieurs services d'électricité canadiens se sont retrouvés avec une capacité de production largement excédentaire. Pour toutes ces raisons, le Canada a pu exporter davantage d'électricité, à l'avantage mutuel des exportateurs et des importateurs.

Les exportations ont continué d'augmenter jusqu'en 1985, où les exportations nettes d'électricité du Canada vers les États-Unis atteignaient environ 40 000 GW.h; il en résultait donc des revenus nets de l'ordre de 1,4 milliard de dollars. Cependant en 1986 les exportations nettes diminuaient à 35 000 GW.h et le revenu à 1,1 milliard de dollars. L'énergie interruptible tenait pour 72 p. 100 de toutes les exportations en 1986. Environ 11 p. 100 des exportations d'électricité en 1986 ont été acheminées de la Colombie-Britannique à la région nord-ouest du Pacifique, 18 p. 100 du Manitoba vers le Dakota Nord, le Dakota Sud et le Minnesota, 20 p. 100 de l'Ontario au Michigan et à l'État de New York, 33 p. 100 du Québec vers l'État de New York et la Nouvelle-Angleterre et 18 p. 100 du Nouveau-Brunswick vers la Nouvelle-Angleterre. Les exportations d'électricité représentaient environ 19 p. 100 de toute la production annuelle d'électricité au Canada. Les figures 1 et 2 montrent l'évolution du commerce international de l'électricité d'une part et la répartition des exportations entre l'électricité garantie et l'électricité interruptible d'autre part.

Commerce de l'électricité entre le Canada et les É.-U.: 1960-1986

Figure 1

Exportations-Importations totales

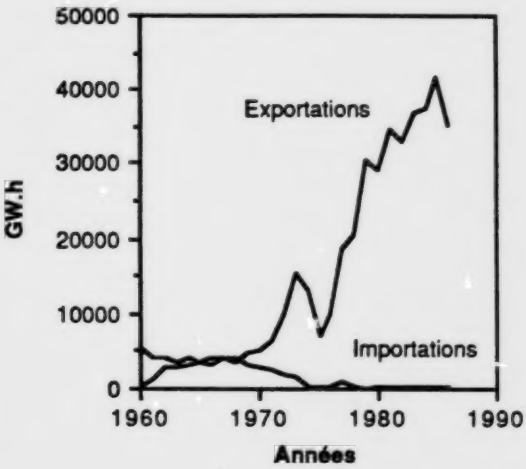
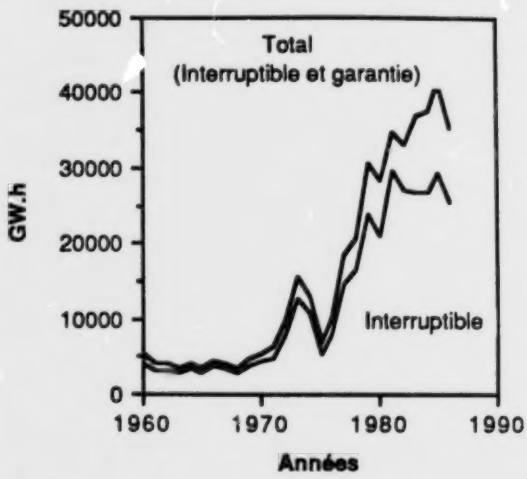


Figure 2

Exportations d'énergie interruptible, garantie et total



Les échanges interprovinciaux d'électricité sont passés d'environ 5 000 GW.h en 1960 à environ 20 000 GW.h en 1986, sans compter l'électricité que le Québec achète de Churchill Falls Labrador Corporation Limited. Comme pour les exportations, cette croissance était due largement aux économies que les services d'électricité alimentés au combustible fossile pouvaient réaliser en achetant l'électricité excédentaire produite à bon marché par d'autres services canadiens. Les exportations ont augmenté plus rapidement parce que la proximité des services d'électricité canadiens et des centres de consommation américains est un avantage naturel qui favorise le commerce nord-sud, que les marchés américains sont relativement plus importants et que les coûts d'exploitation des installations alimentées au mazout sont très élevés dans certaines régions américaines contigues.

Au fur et à mesure qu'ils se rattachaient aux réseaux américains voisins, les réseaux canadiens commencaient à adopter les pratiques d'échanges entre services d'électricité déjà appliquées sur les marchés américains. L'industrie américaine de l'électricité, dans l'Est en particulier, englobe un grand nombre de services publics assez petits avec des réseaux fortement interconnectés. Bon nombre de ces services publics ont compris que le regroupement de leurs ressources leur assurerait la sécurité énergétique, la fiabilité des approvisionnements et des avantages économiques. C'est ainsi que se sont formés plusieurs consortiums d'électricité.

La création d'un consortium d'électricité a pour but de réduire au minimum les coûts communs de production et d'exploitation par la planification et la coordination des opérations des réseaux d'électricité qui en font partie. La planification peut comprendre le partage des coûts des nouvelles installations de production et de transport lorsque les coûts unitaires de ces installations seraient en fin de compte moins élevés pour les membres du consortium. On diminue dans une large mesure les coûts globaux de production d'énergie en procédant à la répartition économique; ainsi les charges supplémentaires sont attribuées aux installations du consortium qui produisent l'énergie à meilleur marché. Les échanges d'énergie qui en résultent permettent à tous les services d'électricité participants de faire des économies qui sont alors partagées entre les membres du consortium. En plus de faire économiser sur les coûts, l'installation d'un plus grand nombre d'interconnexions entre les services publics a permis d'améliorer de beaucoup la fiabilité des réseaux et d'augmenter le commerce de l'électricité à l'extérieur du consortium.

Nature du commerce entre les services publics d'électricité

Les types de transactions concernant la puissance et l'énergie électriques entre les services publics d'électricité varient en fonction des besoins à court et à long termes de l'acheteur, de l'accessibilité de la puissance ou de l'énergie d'un fournisseur éventuel, de la capacité de transfert des interconnexions entre les réseaux, et de la situation géographique du fournisseur et du destinataire.

La conclusion d'ententes entre les services publics constitue une part importante de l'exploitation des réseaux d'électricité. Ces ententes se classent généralement en deux grandes catégories. La première, appelée habituellement entente d'interconnexion, prévoit l'exploitation des interconnexions entre deux ou plusieurs réseaux et constitue le mode contractuel pour les divers genres de ventes entre services publics. La seconde catégorie, soit l'entente relative à un consortium de producteurs de puissance, est habituellement plus complète, prévoyant non seulement l'exploitation et les transactions relatives aux interconnexions, mais aussi l'exploitation commune d'installations de production et parfois même celles d'autres installations. Cette dernière catégorie d'ententes se rencontre plus fréquemment aux États-Unis qu'au Canada.

La terminologie relative à divers types d'échanges de puissance ou d'énergie électrique ou aux deux varie considérablement entre les services d'électricité du Canada et ceux des États-Unis et entre les services d'électricité d'un même pays. Les modalités de ventes ou d'échanges sont très diversifiées selon qu'un service public est avant tout une installation thermique utilisant des combustibles fossiles (ou du combustible nucléaire), ou une installation hydraulique utilisant la puissance motrice de l'eau pour la production d'électricité.

Au Canada et aux États-Unis, les principales transactions concernant la puissance et l'énergie entre les réseaux d'électricité peuvent être groupées en quatre grandes catégories:

1) Échange en vertu d'ententes d'interconnexion

   L'énergie est acheminée sur une base horaire afin d'économiser le combustible et de réduire les autres frais d'exploitation lorsque la partie réceptrice dispose d'une capacité de production suffisante. La livraison n'est pas garantie et peut être interrompue à trente minutes d'avis. L'énergie d'économie et autres catégories semblables d'énergie interruptible entrent dans cette catégorie.

2) Énergie assurée

   La vente d'énergie vendue dans cette catégorie s'accompagne d'une garantie de livraison supérieure à celle de l'énergie mentionnée en (1); cependant dans le cas de ventes faites par le Canada aux États-Unis, elle peut être interrompue par le vendeur pour alimenter une charge garantie au Canada.

3) Capacité garantie provenant d'installations existantes

   Sauf dans le cas de construction de nouvelles centrales électriques, les ententes de cette catégorie peuvent réserver des unités de capacité existante à des fins de vente à l'exportation. Le programme de livraison est laissé au choix de l'acheteur ou est déterminé par contrat.

4) Capacité garantie à partir de centrales préconstruites ou dont la production est réservée.

   Dans cette catégorie, il doit habituellement s'agir de la construction d'une nouvelle centrale électrique et l'acheteur s'engage habituellement à assumer la totalité des coûts engagés dans la nouvelle centrale ou certaines autres dépenses comparables.

Les services d'électricité canadiens, qui se vendent mutuellement de l'énergie et qui en vendent à des consortiums de producteurs de puissance aux États-Unis, fixent, en général, des prix permettant de partager les profits de la vente entre les parties contractantes. Ceci continue d'être, en général, une pratique commerciale courante entre les services d'électricité interconnectés au Canada et aux États-Unis.

Les méthodes de fixation des prix fondées sur le principe des économies partagées se sont diversifiées. Les services publics canadiens qui vendent de l'électricité à des consortiums américains ont négocié des prix qui tiennent compte de la situation spéciale de l'exportateur et de l'importateur.

La formule dite de partage des économies est celle qui est la plus fréquemment utilisée pour les exportations d'énergie d'économie. Le prix de ces exportations est un moyen terme entre les coûts de production marginaux croissants du vendeur et les coûts de production économisés par le service acquéreur. Dans certains cas, par exemple les ventes d'énergie interruptible d'Hydro-Québec à l'État de New York, le prix des ventes à l'exportation a été fixé à 80 p. 100 des coûts de production économisés par l'acheteur. Sur la côte ouest, pendant la période des crues du printemps, les prix des exportations ont été établis en fonction du prix le plus bas sur les marchés américains. En d'autres circonstances, les prix des exportations suivent les cours du marché américain dans le nord et le sud-ouest du Pacifique.

Le prix des exportations garanties peut être basée soit sur le coût du service, ou comme dans le cas de certaines exportations par La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, sur les coûts en capital économisés par l'acheteur qui remet à plus tard la construction de certaines installations ou de toute autre installation désignée à cette fin. Manitoba Hydro a négocié ce genre de prix pour les exportations à long terme.

Enfin, il peut y avoir ce que l'on appelle parfois des échanges réels zéro lorsque l'énergie exportée à partir d'un point au Canada est compensée par l'énergie importée au Canada à partir d'un autre point, ou lorsqu'une exportation faite pendant une période déterminée est compensée par une importation faite à une période ultérieure. Habituellement, il n'y a pas d'échange d'argent dans ce genre de transaction.

1.2 Propriété publique provinciale-Réglementation provinciale de l'électricité

L'existence d'un service d'électricité étant généralement perçue comme un préalable essentiel à l'expansion économique, l'extension du service ainsi que la construction de nouvelles installations de production constituaient des volets importants des politiques provinciales de développement économique et social. Étant donné ces objectifs et le monopole naturel dont jouissent les services d'électricité, la plupart des provinces ont finalement décidé de créer des services provinciaux dont le mandat était d'assurer, au prix coûtant, un approvisionnement sûr en énergie électrique aux résidents de la province. Aujourd'hui, toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta et de l'Île-du-Prince-Édouard, consomment de l'électricité produite principalement par leur propre service public.

La *Loi constitutionnelle de 1867* (article 92A.(1)c) accorde aux provinces la compétence exclusive en ce qui concerne "l'aménagement, la conservation et la gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique" et par conséquent en ce qui concerne les installations de production d'électricité et les réseaux de transport interprovinciaux. Bien que les détails varient, la plupart des provinces ont de bonnes structures de réglementation qui leur permettent de s'occuper des questions relatives à l'électricité à l'intérieur de leurs frontières.

Les gouvernements provinciaux contrôlent l'industrie des services de l'électricité de deux façons. Ils s'occupent d'abord de fixer les taux que doivent payer les consommateurs d'électricité dans la province. Bien que certains services publics provinciaux soient autorisés à fixer les prix, la plupart des provinces ont établi des commissions qui sont chargées d'examiner et, dans la plupart des cas, d'approuver les taux d'électricité à la consommation. En général, ces commissions sont aussi chargées d'examiner toute répercussion éventuelle que pourraient avoir les taux fixés par suite de projets d'exportation. Le gouvernement fédéral n'intervient pas dans la détermination des taux provinciaux.

Les gouvernements provinciaux s'occupent ensuite de l'expansion de l'industrie des services d'électricité dans leur province afin de fournir les charges internes et de remplir leurs engagements interprovinciaux et internationaux. La construction de nouvelles installations de production et de réseaux de transport ainsi que les questions connexes relatives à l'environnement et aux emprises sont assujetties partout à l'approbation provinciale en matière de réglementation. En outre, dans la plupart des provinces, les exportateurs éventuels doivent faire approuver par le cabinet provincial les ententes d'exportation d'électricité. Les projets d'exportation des services publics doivent être examinés par les gouvernements provinciaux, mais le processus de révision diffère d'une province à l'autre.

Les intérêts des provinces en matière de gestion des ressources englobent tant les affaires internes que les questions d'exportation d'électricité. Par

conséquent, ils recouvrent partiellement certains pouvoirs de réglementation de l'Office relativement à la délivrance de licences d'exportation d'électricité et de certificats de construction de lignes internationales d'énergie.

On trouve à l'annexe II un résumé très succinct des pratiques de réglementation provinciales qui ont trait à l'exportation d'électricité.

1.3 Réglementation fédérale des exportations d'électricité

La réglementation des exportations d'électricité est de juridiction fédérale puisque la *Loi constitutionnelle de 1867* donne la compétence sur le commerce et les échanges internationaux au Parlement du Canada. La réglementation fédérale s'étend aussi aux lignes internationales de transport d'électricité parce qu'il s'agit, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de travaux fédéraux.

Au début du siècle, un certain nombre de centrales hydro-électriques ont été aménagées dans la péninsule de Niagara afin de servir les clients industriels des États-Unis, certaines d'entre elles pour une durée de 85 ans. L'on craignait que l'électricité produite à ces endroits ne soit pas accessible pour satisfaire aux besoins canadiens futurs et que l'industrie américaine tire avantage de l'énergie hydro-électrique produite à bon marché au Canada portant ainsi préjudice à la situation concurrentielle de l'industrie canadienne. C'est ce qui a mené à l'adoption de la *Loi sur l'exportation de l'électricité et des fluides de 1907* qui soumettait les exportations d'électricité et de pétrole ainsi que les lignes internationales de transport d'électricité à la réglementation fédérale.

En vertu de cette loi, les exportateurs d'électricité devaient obtenir une licence du gouvernement du Canada. L'article 7 de cette Loi prévoit que:

> "Tout semblable permis peut porter que la quantité de force ou de fluide à exporter doit être limitée à l'excédent de production après que le titulaire du permis a fourni de la force ou du fluide en vue de la distribution aux consommateurs pour leur usage au Canada, dans la mesure spécifiée par le permis, au prix et conformément aux conditions, règles et règlements prescrits par le gouverneur en conseil."[1]

Ainsi, dès le début, la réglementation fédérale avait pour but d'assurer que toutes les exportations de puissance seraient excédentaires aux besoins canadiens, bien que la *Loi* autorisait également le gouverneur en conseil à approuver les prix à l'exportation.

En 1925, le gouvernement adoptait une résolution en vertu de la *Loi sur l'exportation de l'électricité et des fluides* pour que toute licence future soit renouvelée chaque année; le gouvernement respectait cependant les contrats d'exportation à long terme déjà en vigueur. La même année, le gouvernement imposait un droit sur les exportations d'électricité. Ce droit a d'abord été fixé à trois dixièmes d'un mil par kilowatt-heure, ce qui représentait environ 10 p. 100 des prix d'exportation de l'électricité à ce moment-là. Ce droit a été imposé surtout pour inciter les producteurs d'électricité à approvisionner le marché canadien plutôt que le marché américain; il est resté en vigueur jusqu'en 1963.

Le gouverneur en conseil a continué d'exiger que les licences d'exportation soient approuvées annuellement jusqu'en 1955. Pendant cette période, on craignait qu'en réservant au marché d'exportation la production d'une centrale hydro-électrique au Canada, il soit effectivement impossible de rapatrier cette électricité si, à quelque moment que ce soit, les Canadiens en avaient besoin. En effet, le président F.D. Roosevelt a déclaré que toute abrogation d'une licence d'exportation d'électricité serait considérée par le gouvernement américain comme une manifestation d'hostilité de la part du Canada. Cette prise de position s'explique en grande partie par le fait que dans les années 1920 et 1930, les services d'électricité aux États-Unis ont souvent été fortement dépendants d'un nombre limité de sources de production; privés d'une de ces sources, ils risquaient d'être incapables d'approvisionner adéquatement leurs clients à partir d'autres sources.

En 1955, la *Loi sur l'exportation de l'électricité et des fluides* a été modifiée afin d'inclure les importations et les exportations de gaz naturel et a changé de titre pour devenir la *Loi sur l'exportation de l'électricité et des fluides et sur l'importation du gaz (LEEFIG)*. À ce moment-là, les exportations de pétrole et de gaz naturel ne

---

1. Statut révisé du Canada 1952, volume II, page 2706.

cessaient d'augmenter et l'on craignait que les sources canadiennes d'énergie ne soient vendues meilleur marché aux clients étrangers plutôt qu'aux Canadiens. C'est pour cette raison qu'un nouveau règlement a été adopté en 1955. L'article 9 du règlement dit:

> "Le prix demandé par un détenteur de licence pour l'électricité, le pétrole ou le gaz naturel qu'il exporte ne doit pas être inférieur au prix que ce même détenteur de licence ou son fournisseur demande pour des quantités ou volumes semblables d'électricité, de pétrole ou de gaz qu'il fournit à des consommateurs canadiens à des conditions de ventes comparables."[1]

Bien que le règlement ait été adopté afin de tenir compte des conditions qui prévalaient dans l'industrie du pétrole et du gaz, elle visait manifestement à empêcher les fournisseurs d'électricité de fixer des prix moins élevés à leurs clients étrangers qu'à leurs clients canadiens de même catégorie.

En résumé, avant la création de l'ONÉ, la réglementation fédérale des exportations d'électricité avait pour but surtout de veiller à ce que les engagements concernant les exportations ne privent pas les Canadiens de leurs ressources hydroélectriques ou, en d'autres termes, de veiller à ce que les exportations d'énergie soient excédentaires aux besoins canadiens. Les changements apportés au règlement en 1955 ont permis d'établir une ligne directrice pour la réglementation des prix à l'exportation, mais les activités de réglementation n'étaient pas axées à ce moment-là sur l'électricité.

1.3.1 Formation de l'ONÉ

La construction de l'oléoduc d'Interprovincial en 1949-1951, ainsi que du gazoduc de TransCanada, entre 1956 et 1958, a permis à l'Alberta de vendre son pétrole et son gaz pour la première fois aux États-Unis et sur les marchés du Centre du Canada. L'expansion de ce commerce énergétique sur le continent est alors perçue comme un événement d'importance nationale et le gouvernement de l'époque nomme une Commission royale pour le conseiller, *entre autres*, sur la politique qui servirait davantage les intérêts publics du pays en ce qui concerne les exportations d'énergie à partir du Canada. La Commission royale d'enquête (Henry Borden, président) devait notamment faire des recommandations quant aux fonctions qu'un office national de l'énergie serait appelé à exécuter.

Dans son premier rapport du mois d'octobre 1958, la Commission recommande que soit créé un office national de l'énergie qui, entre autres choses, serait chargé de délivrer des licences d'exportation de pétrole, de gaz naturel et d'électricité à partir du Canada. En expliquant les raisons qui l'ont amené à faire ces recommandations, la Commission souligne l'importance de l'énergie pour une nation industrielle moderne et fait valoir que c'est pour cela qu'il est nécessaire qu'un office autonome, dont les responsabilités seraient limitées aux questions énergétiques, établisse une réglementation. Ainsi, en ce qui concerne le règlement sur les prix adopté en 1955 en vertu de la *LEEFIG*, la Commission déclare:

> "La Commission croit comprendre les fins visées par l'article 9, mais son interprétation lui a paru très difficile et, en réalité, à peu près impossible... Nous croyons que si une Commission nationale de l'énergie étudie les clauses et les conditions de chacun des projets de contrat d'exportation, s'assure que les clauses sont justes, raisonnables et dans l'intérêt public, il s'acquitte des autres responsabilités qui, tel que nous le recommandons, devraient lui être confiées, les objectifs que nous attribuons à l'article 9 seront atteints."[2]

La Commission a donc recommandé que l'article 9 du règlement établi en vertu de la *LEEFIG* soit abrogé et qu'un office national de l'énergie soit chargé, *entre autres*, de déterminer la meilleure façon de faire respecter l'intention du règlement. Le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour faire appliquer les recommandations de la Commission et, en mai 1959, a déposé la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi, la Loi de l'ONÉ). C'est l'article 83 qui se rapporte le plus à la présente enquête:

> "Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de

---

1. Traduction libre des Décrets, ordonnances et réglementations statutaires du Canada, 1955. Codification, vol. 2, article (II).
2. Commission royale d'enquête sur l'énergie, Premier rapport, 1958.

toutes les considérations qui lui semblent pertinentes et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'Office doit s'assurer

a) que la quantité de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada...; et

b) que le prix devant être exigé par l'auteur de la demande, pour du gaz ou de la force motrice par lui exporté, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public."

À l'époque, le gouvernement s'occupe plutôt du gaz que du pétrole ou de l'électricité. Ainsi, en ce qui concerne l'alinéa 83.a), le ministre du Commerce d'alors, l'honorable Gordon Churchill, entretient longuement la Chambre des communes de la nécessité de veiller à ce que les exportations de gaz naturel soient excédentaires aux besoins canadiens. Il ne s'attarde pas autant sur les exportations d'électricité:

"En ce qui concerne l'exportation de l'énergie électrique et du gaz, le principe fondamental sera que les quantités destinées à l'exportation devront être excédentaires aux besoins actuels et raisonnablement prévisibles du Canada. Dans le cas de l'électricité, on avait pour ligne de conduite dans le passé de n'accorder pour l'exportation que des permis annuels, afin d'empêcher une aliénation permanente d'électricité. Cela demeure notre ligne de conduite générale, bien que certaines exceptions puissent être faites où un permis d'exportation d'une durée plus longue ne nuirait pas à l'intérêt national."[1]

Ainsi, en ce qui concerne l'électricité, l'alinéa 83 a) vient compléter la réglementation antérieure dont l'objet était de veiller à ce que les engagements visant les marchés d'exportation ne privent pas les Canadiens des ressources hydroélectriques qui leur appartiennent.

Le libellé de l'article 83 est de nature plutôt générale. En ce qui concerne l'alinéa 83.a), la *Loi* ne définit pas les "besoins raisonnablement prévisibles" et, en ce qui concerne l'alinéa 83.b), la Loi n'explique pas la notion "d'intérêt public". M. Churchill, au cours du débat parlementaire sur la *Loi sur l'ONÉ*, a mentionné que le libellé de la *Loi* était intentionnellement vague:

"... on espère que l'office, après avoir étudié avec soin tous ces problèmes, en arrivera à mettre au point une formule qui soit juste et raisonnable et que les intérêts des consommateurs seront protégés... Il est difficile d'insérer de telles précisions dans une loi; toutefois, un office qui sera au courant de tous les faits et qui aura à coeur l'intérêt public, saura juger pour nous ce qui, dans l'intérêt du Canada, est juste et raisonnable. Nous avons à dessein laissé cette disposition souple..."[2]

Le gouvernement a donc adopté essentiellement les recommandations de la Commission Borden, à savoir que l'Office puisse déterminer la meilleure façon de réglementer les exportations de pétrole, de gaz et d'électricité à partir du Canada.

Bien que le gouvernement ait décidé de laisser les détails de l'application de la *Loi* à l'Office, le Premier ministre d'alors, le très honorable John Diefenbaker, a défini clairement l'intention de la loi au cours d'un débat parlementaire:

"Le prix du gaz et de la puissance doit être juste et raisonnable dans l'intérêt public. Lorsque cette loi sera en vigueur, personne ne pourra plus prétendre que le consommateur canadien est obligé de subventionner les marchés étrangers ou que les industries canadiennes seront appelées à payer plur cher pour leur propre énergie que les industries étrangères qui consomment de l'énergie canadienne... la loi protège non seulement l'avenir de l'industrie au Canada mais également les producteurs et les consommateurs. Elle permet de profiter le plus possible des approvisionnements canadiens de gaz et de puissance disponible à l'exportation lorsque, en ce qui concerne le gaz, ces approvisionnements sont excédentaires par rapport aux besoins de l'économie

1. Rapport de la Chambre des communes, 18 mai 1959, p. 3941.
2. Rapport de la Chambre des communes, 26 mai 1959, p. 4411.

canadienne, actuellement et dans un avenir prévisible, afin que les Canadiens puissent avoir accès en quantité suffisante aux ressources naturelles qui sont le patrimoine de ce pays..."[1]

Il semble donc que la raison d'être de l'alinéa 83 b) soit la suivante, à savoir que si l'énergie produite au Canada était vendue aux clients étrangers à des prix inférieurs à ceux que doivent payer les Canadiens, la situation concurrentielle de l'industrie canadienne serait menacée par les concurrents américains, ce qui serait injuste pour les consommateurs canadiens.

En plus de s'occuper de l'excédent et des prix à l'exportation, l'Office devait délivrer des certificats de construction de lignes internationales de transport d'électricité. On a très peu discuté au Parlement de la raison pour laquelle l'Office a été chargé de cette responsabilité. Au cours des années antérieures à la proclamation de la *Loi sur l'ONÉ*, il n'y avait pas de réseaux d'électricité à l'échelle des provinces, et il n'existait pas encore de réglementation provinciale en matière de production, de transport et de distribution de l'électricité. Il peut avoir semblé raisonnable que l'ONÉ soit chargé d'autoriser la construction et l'exploitation des lignes internationales de transport d'électricité puisque ces installations étaient des ouvrages fédéraux effectués suivant la répartition des compétences prévues par la constitution.

Finalement, la *Loi sur l'ONÉ* prolongeait la durée maximale des exportations de un à vingt-cinq ans, mais prévoyait que les licences d'exportation d'électricité à long terme ne pouvaient être accordées que dans des circonstances exceptionnelles.

En résumé, l'ONÉ a été créé surtout pour atténuer les craintes résultant de l'expansion du commerce interprovincial du gaz et de l'augmentation des exportations d'énergie à partir du Canada. En ce qui concerne les exportations, il semble que les préoccupations du gouvernement à ce moment-là aient été de s'assurer que les quantités d'énergie exportée étaient excédentaires aux besoins des Canadiens et que l'énergie n'était pas exportée à des prix inférieurs à ceux que devaient payer les Canadiens. En outre, le gouvernement reconnaissait qu'il est difficile de veiller à ce que ces principes soient respectés dans la pratique et chargeait l'ONÉ de faire respecter l'intention de la *Loi*, tel qu'elle avait été déterminée par l'Office même.

Les responsabilités actuelles de l'Office en matière de réglementation de l'électricité sont les suivantes:

(i) La délivrance de licences et d'ordonnances d'exportation (paragraphe 82.(1) de la *Loi*)

Afin que les exportations proposées soient faites dans l'intérêt public du Canada, l'Office, après avoir tenu compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes, a le pouvoir d'autoriser, en vertu de la *Loi sur l'ONÉ*, pour des périodes d'au plus 25 ans, des exportations d'électricité qui, de l'avis de l'Office:

- ne seront pas supérieures à l'excédent après avoir satisfait aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens, et

- seront faites à des prix qui sont justes et raisonnables dans l'intérêt public.

(ii) La délivrance de certificats relativement à des lignes internationales de transport d'électricité (article 44 de la *Loi*)

Afin que la construction et l'exploitation d'une ligne internationale de transport d'électricité se fasse dans l'intérêt public du Canada, l'Office, après avoir tenu compte de toutes les considérations pertinentes, a le pouvoir d'autoriser, en vertu de la *Loi sur l'ONE*, la construction et l'exploitation de lignes internationales de transport d'électricité, lesquelles, de l'avis de l'Office, sont et seront nécessaires à la commodité et à la nécessité publiques présentes et futures. L'Office est aussi autorisé à approuver le tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité.

La *Loi sur l'ONÉ* a été modifiée en 1983 afin de permettre au gouverneur en conseil de désigner comme étant une installation visée par certaines dispositions de la *Loi sur l'ONÉ*, toute installation qui doit être construite et exploitée aux fins de transport de puissance d'un endroit dans une province à un autre endroit au Canada à l'extérieur de cette province (paragraphe 90.1). Jusqu'à ce jour, cet article de la Loi n'a pas été utilisé.

---

1. Traduction libre du Hansard, 26 mai 1959

1.3.2 Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité

En 1962, à la demande du gouvernement, l'ONÉ a mené un certain nombre d'études sur la mise en valeur de l'énergie hydro-électrique au Canada. En octobre 1963, le ministre du Commerce d'alors, l'honorable Mitchell Sharp, a rendu publique une *Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité*. Cette déclaration contient deux principes essentiels:

> "d'abord, encourager la mise en valeur d'importantes sources d'énergie à bon marché et en répartir autant que possible les bénéfices en construisant des interconnexions entre les réseaux d'électricité au Canada; ensuite, encourager les exportations de puissance et les interconnexions entre les réseaux d'électricité du Canada et des États-Unis lorsque, en ce faisant, les ressources énergétiques du Canada sont mises en valeur plus rapidement."[1]

La Déclaration continue ainsi:

> "Le gouvernement croit aussi qu'il serait dans l'intérêt national, dans les cas appropriés, de délivrer des licences d'exportation d'importantes quantités de puissance garantie aux services publics américains afin de permettre la mise sur pied de grands projets hydro-électriques dans des régions isolées ou d'autres grands projets; ces projets ne seraient pas viables à moins que la puissance produite ne puisse être exportée en grande quantité pour de longues périodes. Les dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* s'appliqueraient, bien entendu, à tout cas de cette nature, comme à toute exportation de puissance."[2]

Cette déclaration, en appuyant les exportations de puissance garantie à plus long terme dans les "cas appropriés", s'éloignait considérablement de la politique établie de longue date pour veiller à ce que les ressources hydro-électriques ne soient pas réservées aux marchés d'exportation. C'était reconnaître surtout que le marché nord-américain de l'électricité était en train de changer. C'était aussi reconnaître que les services d'électricité ne dépendent plus d'une ou deux grandes sources de production pour s'approvisionner en électricité. Ainsi, contrairement à ce qui se passait auparavant, le Canada pourrait graduellement "rapatrier" des exportations de puissance garantie sans mettre indûment en danger la sécurité des approvisionnements des services publics américains. En outre, il devenait possible d'aménager des centrales dans des régions éloignées autrefois non rentables en raison des progrès technologiques dans le domaine du transport sous haute tension sur de longues distances. On reconnaît que, si ces centrales devaient être aménagées de façon rentable, une certaine partie de la production pourrait être réservée aux marchés d'exportation pendant la période initiale.

---

1. Traduction libre, Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité faite par l'honorable Mitchel Sharp, Ministre du Commerce, le 8 octobre 1963.
2. Idem

Chapitre 2
Pourquoi faut-il une réglementation fédérale des exportations d'électricité?

Pendant de nombreuses années, les organismes de réglementation du gouvernement du Canada et des gouvernements des provinces ont accordé une attention spéciale à la question de l'énergie. Comme il est indiqué au chapitre 1, la réglementation fédérale qui vise les exportations de gaz naturel et d'électricité a surtout consisté à assurer que les quantités d'énergie exportée sont excédentaires aux besoins des Canadiens et que les prix exigés sur le marché d'exportation sont établis dans l'intérêt des Canadiens.

Des raisons politiques sous-tendent la réglementation puisqu'il faut notamment dissiper certains doutes à l'égard de la sécurité et de l'équité, ce que le marché ne peut pas toujours faire lui-même. Les facteurs, qui ont été mentionnés au chapitre 1, sont étudiés dans les parties pertinentes des prochains chapitres.

Le présent chapitre traite de la raison d'être de la réglementation sur le plan économique.

Contrairement au gaz naturel, l'électricité est une ressource naturelle pratiquement inépuisable. L'électricité est produite à partir de combustibles fossiles ou nucléaires ou des ressources hydrauliques. De plus, tandis que le gaz naturel a tendance à être concentré dans des formations géographiques, ce qui rend certaines provinces totalement dépendantes de leurs achats pour s'approvisionner, l'électricité peut être produite partout au pays. Chaque province peut, moyennant un certain prix, répondre à ses propres besoins même si certaines régions sont plus riches en ressources énergétiques primaires servant à la production d'électricité.

Étant donné que la plupart des produits fabriqués ne sont pas assujettis à une réglementation visant les volumes et les prix des exportations, on peut se poser deux questions:

- Est-il justifié d'avoir une réglementation spéciale à l'égard de l'industrie de l'électricité?
- Si la réglementation visant l'électricité est légitimement justifiée, pourquoi faut-il l'intervention du gouvernement fédéral, étant donné que les services publics d'électricité sont déjà réglementés par les gouvernements des provinces?

La principale raison de la réglementation de l'activité économique c'est que les intérêts des investisseurs dans une entreprise peuvent diverger de l'intérêt du public. Trois grandes raisons causent une telle divergence: l'existence d'un pouvoir de monopole ou de marché; l'imposition de coûts externes ou indirects; et l'existence de coûts qui devront être supportés par les générations futures.

(i) Pouvoir de monopole

Selon une des hypothèses sous-jacentes à la réglementation de certaines industries, l'intérêt public est mieux servi lorsque les prix se rapprochent de ceux qui pourraient être exigés sur un marché concurrentiel. Les prix établis pour faire face à la concurrence permettraient d'augmenter la production à un coût moyen inférieur à celui qui pourrait être atteint dans des conditions monopolistiques. De plus, les prix établis sur les marchés concurrentiels correspondent à ce qu'il en coûte pour fournir des produits ou des services, ce qui permet une répartition efficace des ressources. La concurrence est également considérée comme souhaitable puisqu'il ne peut pas y avoir de discrimination à l'égard d'aucun client; en effet, tous les clients ont la possibilité d'acheter les mêmes produits ou services aux mêmes prix.

En réalité, très peu de marchés se comportent de façon purement concurrentielle. Il n'en demeure pas moins que la plupart des marchés sont suffisamment concurrentiels et qu'une réglementation directe, par le gouvernement, ne permettrait pas d'améliorer le rendement économique.

Certaines industries comme celles des services téléphoniques, des gazoducs et des services

d'électricité, réalisent des économies de grande échelle au titre de la production et de la distribution. Un gros producteur peut ainsi fournir, à lui seul, un service à un coût inférieur à celui de plusieurs entreprises plus petites qui se feraient concurrence. Étant donné que ces monopoles naturels ne sont pas assujettis aux forces de la concurrence, il est alors possible pour une entreprise d'exercer un certain pouvoir sur le marché. Ce pouvoir pourrait revêtir deux formes.

- D'abord, l'entreprise qui détient un pouvoir sur le marché pourrait fixer des prix bien supérieurs aux coûts des approvisionnements ou d'établir des prix différents selon les clients. La plus grande partie de la production des services d'électricité est consommée dans la province productrice de sorte que la réglementation des tarifs connexes relève de la compétence du gouvernement provincial. Cependant, il peut y avoir place pour une réglementation fédérale étant donné qu'un service public provincial peut essayer de fixer des prix différents selon qu'il s'agit du marché de l'exportation ou du marché interprovincial.

- Ensuite, une entreprise qui exerce un contrôle sur un réseau de transport intra-provincial et qui occupe une position stratégique quant au marché de l'exportation, peut, par conséquent, empêcher un éventuel concurrent canadien d'avoir accès à ces marchés. La réglementation fédérale peut être nécessaire pour que le monopole des réseaux de transport ne serve pas à écarter la concurrence sûr les marchés d'exportation et la construction d'installations connexes de production au Canada.

(ii) Coûts indirects

La réglementation peut également être justifiée dans les cas où dans le cadre d'un projet les coûts ne seraient pas supportés par les investisseurs, mais par des tiers. Tous les dommages environnementaux peuvant découler d'un projet constituent l'exemple le plus évident de coûts indirects. L'existence de coûts indirects importants peut rendre un projet économiquement non souhaitable dans l'intérêt des Canadiens une fois calculés tous les coûts des différents facteurs même si ce projet peut être jugé profitable par les investisseurs concernés. Par exemple, un projet d'aménagement hydro-électrique peut nécessiter l'inondation permanente d'une grande étendue de terres. Il est raisonnable que les gouvernements obligent les investisseurs à démontrer que leur projet permettrait de recouvrer tous les coûts connexes.

Même si les responsables des organismes provinciaux de réglementation prennaient vraisemblablement en considération les coûts indirects dans leurs provinces respectives, ils ne tiendraient peut-être pas compte des coûts du projet à l'extérieur de la province exportatrice. Par exemple, les coûts relatifs à la pollution causée par l'exploitation d'une centrale alimentée au charbon pourraient devoir être supportés par les Canadiens qui habitent à l'extérieur de la province exportatrice. De plus, le fait que les services publics provinciaux échappent à l'obligation de payer de l'impôt sur le revenu pourrait se traduire par une autre forme de coûts externes dont les incidences pourraient dépasser les limites de la province si les clients à l'exportation devaient finalement profiter de cette exemption fiscale. Par conséquent, la réglementation fédérale peut être nécessaire lorsque des coûts externes sont supportés hors des limites de la province dans laquelle le service public exportateur fait des affaires.

(iii) Coûts à supporter par les générations futures

La réglementation peut également être justifiée dans les cas où en raison de l'exploitation, à court terme, d'une ressource, les générations futures auront à payer un prix plus élevé que la normale (coût des utilisateurs) et lorsqu'il y a possibilité de divergence entre les intérêts du service d'électricité et ceux du public. Cela pourrait être le cas si le service public ne prévoit pas, dans ses programmes actuels de développement, les implications de ces coûts à plus long terme.

Contrairement à ce qui se passe dans le cas de nombreux produits fabriqués, presque toute la production canadienne d'électricité peut être sujette à des hausses de coûts. En général, les services publics aménagent d'abord les emplacements hydro-électriques les plus favorables. Par conséquent, si les emplacements les moins coûteux étaient aménagés afin de produire l'électricité nécessaire pour approvisionner le marché d'exportation, le service public vendeur devrait alors aménager des sites hydro-électriques plus coûteux pour satisfaire aux besoins des Canadiens plus tôt qu'il l'aurait fait sous le project d'exportation. Cela signifie qu'en raison des exportations, les Canadiens devraient payer plus tôt des prix

supérieurs pour s'approvisionner en électricité. De la même façon, la sécurité en matière d'installa-tions nucléaires et leur emplacement devraient coûter de plus en plus cher avec le temps; ainsi le fait de devancer à court terme leur mise en valeur peut obliger les Canadiens à payer davantage plutôt que prévu. Cette question est d'intérêt provincial lorsqu'il s'agit des besoins intra-provinciaux, mais elle devient d'intérêt fédéral lorsqu'il s'agit de récupérer les coûts pour l'utilisateur dans les contrats d'exportation. Cette considération est surtout pertinente dans le cas des exportations à long terme de puissance garantie. Elle ne peut s'appliquer au commerce de l'énergie interruptible à court terme produite au moyen des installations existantes.

Pour des raisons déjà mentionnées, on peut conclure qu'une certaine forme de réglementation de l'industrie de l'électricité peut être justifiée. Par ailleurs, la réglementation fédérale des exportations imposée à cette industrie peut également être justifiée parce que, dans certains cas, il peut y avoir divergence entre les intérêts provinciaux tels qu'ils sont légitimement perçus dans une perspective provinciale et les intérêts des Canadiens.

Les chapitres suivants analysent le rôle que le gouvernement fédéral doit jouer dans la réglementation des exportations d'électricité par rapport aux raisons d'être de la réglementation énoncées ci-dessus.

Chapitre 3
Calcul de l'excédent

Le mandat de l'Office en ce qui concerne les excédents est défini comme suit à l'article 83 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*:

> "...lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'Office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes; il doit notamment:
>
> *a)* s'assurer que la quantité ... de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada..."

Comme il est mentionné au chapitre 1, cette exigence reflète la politique poursuivie depuis longtemps par le gouvernement fédéral pour assurer les approvisionnements en électricité nécessaires aux Canadiens avant d'autoriser les exportations.

Au cours des années, l'Office a élaboré deux méthodes fondamentales pour remplir le mandat qui lui est confié aux termes de l'article 83 de la *Loi*:

1. *"Calcul de l'excédent"* Cette méthode de calcul de l'excédent permet de déterminer la quantité maximale d'énergie et de puissance disponible à l'exportation. Aux termes du Règlement sur l'Office national de l'énergie (Partie VI de la *Loi*), un service public qui a l'intention d'exporter de l'électricité, doit fournir les détails du projet d'expansion de sa capacité de production, la productibilité de ses centrales, les prévisions de la charge de pointe et de la demande d'énergie ainsi que les besoins de son réseau quant à la réserve de puissance. À partir de ces données et des renseignements sur les besoins éventuels des services économiquement accessibles à l'extérieur de la province exportatrice, renseignements qui lui seront fournis par le demandeur et les parties intéressées qui font des interventions, l'Office s'assure que l'électricité dont l'exportation est proposée peut être fournie à partir de la capacité de production excédentaire prévue.

2. *"Mécanisme d'offre."* Conformément à cette méthode, un service public qui a l'intention d'exporter de l'électricité doit d'abord offrir, selon des modalités et à un prix similaire, cette quantité d'électricité aux services publics canadiens directement interconnectés et aux autres services canadiens économiquement accessibles. Ce mécanisme d'offre protège les besoins des services publics canadiens interconnectés dans la mesure où ceux-ci consentent à accepter des modalités et un prix similaire à ceux du projet de vente à l'exportation.

Au cours de ses premières années d'activité, l'Office s'est surtout soucié d'assurer que l'électricité proposée à l'exportation était excédentaire par rapport aux besoins des provinces. Cette ligne de conduite était dictée par deux raisons principales: d'abord, en raison de l'augmentation rapide de la capacité de production d'électricité des provinces, le gouvernement fédéral s'inquiétait du fait que les contrats d'exportation pourraient nuire à la capacité d'alimenter la charge nécessaire dans les provinces. Deuxièmement, les interconnexions entre les services publics adjacents dans les différentes provinces étaient beaucoup moins importantes qu'elles ne le sont aujourd'hui et les possibilités de vente à l'extérieur de la province étaient par conséquent faibles et habituellement faciles à déterminer.

Ces dernières années, l'Office a modifié progressivement son orientation pour prendre en considération les besoins futurs des Canadiens à l'extérieur de la province avant l'exportation. Cette décision était dictée par le fait que la réglementation accrue imposée par les provinces lui permettait de relâcher sa vigilance quant aux besoins intra-provinciaux et que les interconnexions entre les provinces ont proliféré au point de rendre plus faisables que par le passé les futures ventes d'électricité aux autres provinces.

3.1 Opinion des déposants

Les opinions formulées par les déposants au sujet des méthodes de calcul de l'excédent utilisées par l'Office ont avant tout visé à déterminer si l'Office doit continuer de se préoccuper des besoins intra-provinciaux du service exportateur et des besoins des services interconnectés des provinces avoisinantes. Il en est souvent résulté les questions suivantes, à savoir:

- si l'Office doit continuer de faire le calcul détaillé de l'excédent (et de ce fait de vérifier le travail effectué par le service public et quelquefois par la province); ou

- s'il doit se contenter de s'assurer que l'on tient tous les autres services au courant des quantités d'énergie disponibles à l'exportation et considérées excédentaires par rapport aux besoins de la province exportatrice et de s'assurer que l'excédent est offert aux réseaux interconnectés des provinces avoisinantes avant d'être autorisé à l'exportation aux termes de licences.

Quelques déposants sont allés jusqu'à avancer qu'il n'est pas nécessaire que l'Office s'intéresse à la question de l'excédent. Par ailleurs, en ce qui concerne les méthodes de calcul de l'excédent, les déposants ont souvent fait une distinction entre les exportations d'énergie garantie et les exportations d'énergie interruptible.

Calcul des excédents

En ce qui concerne le *exportations d'énergie garantie*, un certain nombre de services publics, notamment Maritime Electric Company, Ontario Hydro, TransAlta and West Kootenay Power and Light veulent que l'Office continue d'utiliser ses méthodes de calcul détaillé des excédents afin d'assurer que l'électricité proposée à l'exportation, à titre d'énergie garantie, est excédentaire par rapport aux besoins de la province dans laquelle le service public exportateur fait des affaires ainsi que par rapport aux besoins des services publics interconnectés des provinces avoisinantes. À cet égard, Ontario Hydro a soutenu que la *Politique nationale de l'électricité*, qui accorde la priorité à la mise en valeur des sources d'électricité au Canada dans l'intérêt des Canadiens avant l'exportation, est toujours de circonstance et que l'Office détient, à juste titre, le mandat d'assurer que les exportations proposées sont excédentaires par rapport aux besoins de tous les Canadiens avant d'approuver des exportations. On a également laissé entendre que le calcul complet de l'excédent fait par l'Office donne l'assurance aux clients américains que les exportations approuvées par le gouvernement du Canada ne seront pas réduites au cours des prochaines années. Pacific Gas and Electric, qui est un grand service public de la Californie, était également d'avis que l'Office doit calculer l'ex cédent, mais seulement dans le cas d'exportations garanties pour une période de plus d'une année.

D'autres services publics comme B.C. Hydro, Hydro-Québec, Manitoba Hydro et Saskatchewan Power Corporation ont avancé qu'ils doivent, de par la Loi, disposer d'approvisionnements suffisants pour répondre aux besoins des clients à l'intérieur des provinces et que par conséquent, le calcul détaillé de l'excédent fait par l'Office est redondant. Saskatchewan Power Corporation a soutenu que tout au moins, un service public exportateur devrait pouvoir déclarer ses excédents pour une période temporaire et obtenir de l'Office l'autorisation d'exporter de l'énergie garantie pour des périodes d'au plus cinq ans sans qu'il faille tenir une audience publique. Manitoba Hydro a avancé que si l'Office devait continuer de calculer l'excédent d'électricité du Manitoba, il devrait alors se servir, aux fins de son calcul, des hypothèses de Manitoba Hydro et non pas des siennes.

La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick. a fait remarquer qu'elle a le mandat en vertu d'une loi provinciale de satisfaire aux besoins intra-provinciaux. Cependant, ce service public s'inquiète des incohérences possibles entre les méthodes provinciales de calcul de l'excédent et a suggéré qu'on élabore une méthodologie uniforme à cet égard et que le gouvernement fédéral et les provinces y adhèrent. La Commission était d'avis qu'une telle méthode assurerait l'utilisation d'une méthodologie uniforme placerait sur un pied d'égalité tous les Canadiens.

Hydro-Québec a critiqué la méthode de calcul de l'excédent utilisée par l'Office en faisant valoir que l'électricité qui sera déclarée excédentaire par rapport aux besoins futurs des consommateurs du Québec résulte d'investissements discrétionnaires. Ainsi, tout calcul de l'excédent fait au moment de l'évaluation des exportations proposées aurait peu de valeur puisque le service public exportateur pourrait et devrait, comme on l'y oblige,

changer ses plans d'investissement afin d'assurer des approvisionnements suffisants à ses propres clients.

Les services publics étaient loin de s'entendre quant à la façon de considérer, dans le calcul des excédents, la production des centrales réservées à l'exportation. B.C. Hydro a laissé entendre que tout projet de planification à long terme relatif à la période visée par les ventes devrait montrer que le service peut fournir la charge demandée par ses propres clients sans tenir compte de la production des centrales réservées à l'exportation. N.S. Power, Maine & New Brunswick Power and Maritime Electric croyaient qu'il ne faut pas tenir compte de la production de ces centrales dans le calcul de l'excédent d'un service public.

Quant aux *exportations d'énergie interruptible*, quelques services, notamment Maritime Electric et TransAlta, ont proposé que l'Office continue de calculer l'excédent d'énergie interruptible. La plupart des services publics étaient cependant d'avis que ce calcul était inutile. Ces services croyaient que si des exportations pouvaient être interrompues sans préavis ou presque, les risques de nuire à l'intérêt des Canadiens seraient alors minimes. Ontario Hydro considérait que les modalités des licences pourraient fournir l'assurance voulue pour ce qui est de satisfaire aux besoins des Canadiens. Pacific Gas and Electric a proposé que le calcul de l'excédent ne soit fait que si de l'énergie interruptible était proposée à l'exportation pour plus d'un an tandis que B.C. Hydro a soutenu qu'aucune licence ne devrait être nécessaire pour autoriser des exportations d'énergie interruptible pendant moins de deux ans.

Un certain nombre de services publics exportateurs, notamment B.C. Hydro, ont laissé entendre que l'Office ne devrait pas réglementer les *exportations nettes à valeur nulle* comme les transferts d'équivalents, les transferts de stockage, les transferts de transit de puissance et les débits en circuit bouclé puisque la question de l'excédent ne s'applique pas à ces genres de transferts entre services publics.

Les vues exprimées par les gouvernements provinciaux au sujet du calcul de l'excédent fait par l'Office afin d'assurer les besoins intra-provinciaux étaient généralement conformes aux positions de leurs services d'électricité. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a fait remarquer que, depuis 1980, il avait délivré des certificats d'acheminement d'énergie (Energy Removal Certificates) autorisant l'exportation d'électricité produite dans la province et a proposé que l'Office accepte ces certificats comme la preuve que l'électricité exportée est excédentaire par rapport aux besoins provinciaux. Le gouvernement du Québec a proposé que la *Loi sur l'ONÉ* soit modifiée de façon à permettre que les règlements provinciaux en matière d'électricité remplacent les règlements fédéraux. Le ministère de l'Énergie de l'Ontario a avancé que les méthodes de calcul de l'excédent devraient porter exclusivement sur les besoins canadiens en électricité à l'extérieur de la province où se trouve le service public exportateur. Par contre, le Caucus de l'Opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard, a exprimé l'avis qu'il est nécessaire que l'Office fasse une étude objective de l'excédent et que la méthode de calcul actuellement utilisée par l'Office représente une norme minimale acceptable.

Les autres déposants à l'enquête étaient d'avis partagé sur la question de savoir si l'Office doit continuer de faire un calcul détaillé de l'excédent. Northwest Conservation a soutenu que ce calcul était nécessaire afin de protéger les intérêts du public. Ces déposants, notamment Ontario Hydro, ont également soutenu que le calcul de l'excédent est une bonne chose pour les importateurs puisqu'il leur donne l'assurance que les approvisionnements qu'ils achètent aux termes des contrats passés seront effectivement disponibles à l'exportation. Enquête Énergetique a proposé que l'électricité soit traitée comme la plupart des autres produits et qu'elle ne soit réglementée qu'au niveau provincial. Cependant, ces déposants n'avaient pas l'impression que la réglementation de l'excédent, par le gouvernement fédéral, pouvait être justifiée dans des cas où les incidences extra-provinciales sont clairement identifiables. M. Bell a proposé de limiter le calcul de l'excédent aux exportations d'énergie garantie puisque les exportations d'énergie interruptible peuvent être réduites ou interrompues en tout temps.

Mécanisme d'offre

La plupart des services d'électrité étaient en faveur du maintien de l'obligation d'offrir en premier lieu aux autres services canadiens l'électricité garantie proposée à l'exportation. B.C. Hydro et Manitoba Hydro ont souligné le fait que ces offres doivent être faites avant que ne com-

mence la livraison de l'électricité; le fait d'intercepter de l'énergie garantie exportée au cours de la période visée par les contrats annihilerait tout le concept de la vente d'énergie garantie et aurait une incidence néfaste sur les négociations relatives à de nouveaux contrats d'exportation.

Hydro-Québec et Newfoundland and Labrador Hydro se sont opposées à ce mécanisme d'offre étant donné que les excédents tels que déterminés par les offrants est fonction des prix et non pas forcément d'un besoin réel. Si le prix est bas, un service public avoisinant achètera la puissance ou l'énergie dont l'exportation est proposée, ce qui permettra de dire que cette puissance ou énergie n'est plus excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens et l'inverse se produira si le prix est élevé.

Hydro-Québec s'est également opposée au mécanisme d'offres en faisant valoir qu'il est incompatible avec le concept du libre marché. Cependant, les déposants ont en même temps fait observer que la déréglementation totale des exportations d'électricité est pour l'instant improbable. N.S. Power ne partage pas le point de vue d'Hydro-Québec sur la question du libre marché parce que selon ce service le commerce interprovincial de l'électricité n'est actuellement pas assujetti à la réglementation du gouvernement fédéral tandis que le commerce international l'est manifestement. De l'avis de ce service public, le Parlement du Canada avait l'intention d'établir une distinction entre les marchés canadiens et ceux à l'exportation.

B.C. Hydro a proposé de remplacer le mécanisme actuel d'offre par un système d'offre permanente de dix ans. Selon ce système, chaque service public exportateur serait obligé de déposer auprès de l'Office des prévisions de sa capacité de production excédentaire sur une période de dix ans. B.C. Hydro était d'avis que ces prévisions suffiraient pour informer les autres services publics canadiens des possibilités d'achat d'énergie. En procédant ainsi, les services publics exportateurs n'auraient plus besoin d'offrir d'abord à d'autres services publics canadiens l'énergie garantie visée par chaque contrat qu'ils négocient avec un client sur le marché d'exportation.

N.S. Power s'est opposée à la proposition de B.C. Hydro en faisant valoir que les Canadiens n'auraient pas un accès uniforme à la puissance garantie destinée à l'exportation. Ontario Hydro et Manitoba Hydro étaient toutes deux d'avis que les offres feraient davantage pour assurer aux Canadiens l'accès à l'énergie à exporter que la simple déclaration d'excédent, comme l'a proposé B.C. Hydro. Newfoundland and Labrador Hydro était d'avis que l'exportateur devrait être tenu de prouver à l'Office que les négociations ont été menées de bonne foi avec les services publics avoisinants avant de recevoir une licence d'exportation.

La façon dont les services publics interconnectés s'y prendraient pour intercepter les *exportations d'énergie interruptible* a été longuement discutée. La question des prix et d'autres modalités aux termes desquels l'énergie devrait être interceptée ont occupé une bonne partie de ces discussions. Ces questions sont reprises à plus juste titre au chapitre 4.2 qui traite plus à fond de la deuxième directive de l'Office à l'égard des prix.

Ontario Hydro a défendu le droit d'un service exportateur d'intercepter les exportations d'énergie interruptible à un autre service public. Ontario Hydro a fait observer que même lorsqu'un service exporte de l'énergie, les embouteillages de courte durée des lignes de transport ou les problèmes locaux de production pourraient obliger ce service à intercepter des exportations d'énergie interruptible d'un autre service afin d'alimenter une autre partie de son réseau. Ontario Hydro a également fait remarquer qu'un service pourrait avoir accès à un marché d'exportation d'une valeur supérieure à celui d'un autre service. Dans un tel cas, le Canada retirerait des avantages nets si l'énergie interruptible destinée à un marché où les exportations ont une faible valeur est interceptée puis exportée sur un marché où la valeur de l'énergie est plus élevée.

Sur la nécessité, pour l'Office, de maintenir un mécanisme d'offre pour protéger les besoins des services interconnectés des provinces avoisinantes, les gouvernements des provinces ont adopté la même position que leurs services d'électricité respectifs. Le ministère de l'Énergie de l'Ontario est en faveur du maintien du mécanisme d'offre qu'il considère comme une façon d'assurer que l'électricité proposée à l'exportation serait excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens. Le Caucus de l'Opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard se dit également en faveur du maintien de ce mécanisme.

Par contre, le gouvernement du Québec a soutenu que le mécanisme d'offre perturbe les relations commerciales entre les différents services et que le commerce de l'électricité entre deux services devrait être déréglementé et laissé aux fluctuations du libre marché. Le gouvernement du Québec a également fait remarquer que le gouvernement du Canada avait déjà pris des mesures en vue de déréglementer les exportations de gaz na-turel et de pétrole brut et que l'électricité devrait être traitée de la même façon.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a appuyé la proposition de B.C. Hydro selon laquelle les services publics exportateurs devraient déposer auprès de l'Office des prévisions sur dix ans de leur capacité excédentaire de production et a fait valoir qu'il ne devrait pas être nécessaire d'offrir aux services canadiens interconnectés l'énergie garantie ou l'énergie interruptible visée par chaque contrat d'exportation ou chaque transaction.

3.2 Commentaires du Comité d'audience

Le Comité est d'avis que pour faire une évaluation convenable des arguments présentés par les différentes parties et des propositions faites, il faut réexaminer la raison fondamentale pour laquelle l'Office utilise les méthodes actuelles de calcul de l'excédent. Cette question n'a pas donné lieu à de longues discussions au cours de l'audience. Bon nombre des opinions exprimées ci-dessous sont celles du Comité.

Selon le Comité, pour que les méthodes de calcul de l'excédent continuent d'être considérées comme un élément de la réglementation fédérale des exportations d'électricité, il faut satisfaire aux trois conditions suivantes:

- Premièrement, l'électricité doit être un produit essentiel en ce sens que toute pénurie pourrait avoir de graves conséquences pour les consommateurs d'électricité.

- Deuxièmement, il doit y avoir de réelles possibilités que sans l'emploi des méthodes de calcul de l'excédent par l'Office, la demande actuelle et prévue en électricité des provinces et les besoins des services canadiens accessibles ne soient pas satisfaits.

- Troisièmement, il doit y avoir divergence entre les intérêts d'un service particulier ou du gouvernement provincial et ceux de tous les Canadiens en ce qui concerne l'avantage de répondre aux besoins futurs.

Produit essentiel

Un produit essentiel peut être défini comme un produit dont dépend fortement la sécurité et la santé économique du pays ou le bien-être de sa population et pour lequel il n'existe pas de véritable autre produit de remplacement facilement disponible à un coût raisonnable. Le Comité est d'avis que l'électricité entre dans la catégorie des produits essentiels dans la plupart de ses formes d'utilisation. Au cours des années, d'autres formes d'énergie pourraient se substituer à l'électricité dans certains cas; cependant, dans la plupart des applications, il n'existe aucun produit raisonnable de remplacement de l'électricité, même à long terme.

Par conséquent, l'Office croit qu'il est primordial, dans l'intérêt du public, de conserver un niveau sûr et fiable d'approvisionnement en électricité dans une province exportatrice en évitant de le soumettre à certaines contraintes. Puisque chaque province du Canada peut produire son électricité par un procédé ou un autre, il faut déterminer si la disponibilité en quantité suffisante des approvisionnements en puissance et en énergie doit constituer le fondement d'une méthode de calcul de l'excédent. Cependant, en raison de circonstances imprévues, il peut arriver qu'une province soit à court de puissance tandis qu'une autre ayant des réseaux interconnectés en exporte.

Contraintes éventuelles concernant les approvisionnements

Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont fait valoir qu'étant donné que l'électricité est un produit fabriqué, il n'y a pas lieu de calculer l'excédent avant de délivrer des licences en vue d'en autoriser l'exportation. Le Comité est d'accord pour dire qu'il ne fait pas de doute que l'on pourra finalement créer une capacité suffisante pour répondre à l'accroissement de la demande intra-provinciale et aux autres engagements relativement à la vente d'énergie garantie au cours d'une certaine période. Cependant, parce que les délais de construction et de mise en service de nouvelles centrales sont longs, la capacité d'augmenter le potentiel de production à court terme est limitée. De plus, l'engorgement des réseaux de transport, la controverse environnemen-

tale quant aux corridors réservés aux lignes de transport et aux nouvelles centrales, les limites du financement et la controverse politique sur la question d'autoriser la construction de nouvelles centrales sont tous des facteurs qui pourraient limiter la capacité d'augmenter la production afin de satisfaire à la nouvelle charge. C'est pourquoi le Comité ne partage pas l'avis d'Hydro-Québec et du gouvernement du Québec selon lequel les exportations d'électricité ne peuvent être différenciées de la masse des autres produits fabriqués. S'il en était ainsi, le Québec et les autres autorités provinciales ne seraient pas obligés d'exercer une surveillance minutieuse comme ils le font actuellement.

Si, par exemple, on ne tenait pas compte des contraintes futures en matière d'expansion des réseaux au moment de passer de nouveaux contrats d'exportation d'énergie garantie, il est possible que les approvisionnements ne faisant pas l'objet d'engagement soient insuffisants pour satisfaire aux besoins futurs dans la province. Même si le Comité est d'avis que les contraintes exercées sur les approvisionnements pourraient se traduire par une incapacité de satisfaire à l'accroissement des besoins futurs de la province, il n'en reconnaît pas moins que l'Office peut ne pas être meilleur juge que les services publics ou les gouvernements provinciaux pour prévoir les problèmes d'approvisionnements lorsqu'une demande d'exportation est à l'étude.

Cette considération s'applique également à la prévision des besoins des services publics qui sont économiquement accessibles aux exportateurs éventuels. Le Comité reconnaît que ces services publics ne sont pas tenus d'examiner leurs besoins seulement lorsque l'un d'eux propose d'exporter de la puissance; ils peuvent faire cet exercice en tout temps et passer des ententes relatives à la distribution d'approvisionnements futurs. Néanmoins, si un service public interconnecté croit qu'il peut éprouver des contraintes d'approvisionnements d'électricité alors que d'autres proposent de faire des exportations, il serait alors justifié que le gouvernement fédéral exerce un certain contrôle.

Divergence entre les intérêts nationaux et ceux des services d'électricité

Il peut y avoir divergence en ce qui concerne l'étude des besoins des services d'électricité canadiens économiquement accessibles qui est effectuée avant d'autoriser des exportations. Par exemple, un service exportateur pourrait faire remarquer que les revenus nets tirés de ventes à d'autres services sur le marché canadien seraient inférieurs à ceux tirés des exportations.

Le Comité est d'avis que les services peuvent généralement combler l'écart par voie de négociation. Cependant, si un service désire exporter de l'électricité sans toutefois consentir à négocier de telles ventes avec d'autres services canadiens selon des modalités équitables par rapport à celles convenues sur le marché d'exportation, on peut alors soutenir qu'il serait dans l'intérêt du public que le gouvernement fédéral exerce un certain contrôle.

En résumé, le Comité reconnaît que l'électricité est un produit essentiel, que des contraintes peuvent exister au niveau des approvisionnements et qu'il peut y avoir divergence entre les intérêts des Canadiens et ceux d'un service public pour ce qui est de satisfaire aux besoins des Canadiens. Par conséquent, il est fondé de conserver certaines des méthodes prévues à l'article 83 de la *Loi sur l'ONÉ*. Il faut alors déterminer quelle serait la méthode la plus appropriée à telle forme d'approvisionnement? L'Office utilise actuellement deux méthodes, soit le calcul de l'excédent réel et le mécanisme d'offres.

Calcul de l'excédent réel

Le Comité est généralement d'accord avec la majorité des parties qu'il n'y a pas vraiment lieu de calculer l'excédent dans les cas d'exportation *d'énergie interruptible* comme les ventes journalières d'énergie d'économie et d'autres ventes proposées aux termes d'ententes d'interconnexion entre les services d'électricité du Canada et ceux des États-Unis. Ces exportations pourraient être interrompues après un court préavis et il y a peu de risques qu'elles nuisent à l'intérêt public.

Les commentaires qui suivent ont trait à l'exportation de *puissance garantie* de même que de blocs d'énergie dite interruptible lorsque les périodes visées dans les contrats peuvent être longues et que les conditions prévues pour ce qui est d'une interruption des livraisons peuvent être coûteuses pour l'exportateur canadien.

De l'avis du Comité il n'existe pas beaucoup de divergence entre les intérêts du pays et ceux des

provinces en ce qui concerne l'avantage d'assurer les besoins futurs d'une province. Les autorités provinciales sont chargées de veiller à ces besoins.

En ce qui concerne les besoins du pays, le calcul de l'excédent prévu au cours de la durée d'un contrat d'exportation nécessite l'établissement de projections de l'offre et de la demande future. Ces projections dépendent, à leur tour, de l'évaluation d'un certain nombre de facteurs économiques et techniques. Sur le plan de la demande, il faut tenir compte de l'expansion économique que les régions connaîtront, des prix relatifs des différents produits énergétiques et de la nature et du rythme des changements technologiques. En ce qui concerne les approvisionnements, les différentes technologies d'approvisionnements laissent planer certains doutes au sujet de la capacité de fournir les approvisionnements futurs. Les spécialistes peuvent évaluer différemment l'évolution future de ces facteurs en partie selon qu'ils les perçoivent dans une perspective nationale ou régionale. Le Comité ne laisse en rien entendre que le jugement porté par les responsables de la réglementation sur ces questions est nécessairement meilleur que celui des services d'électricité qu'il s'agisse d'exportateurs ou d'acheteurs éventuels d'électricité; en effet, l'Office ne devrait avoir aucun problème à accepter les prévisions préparées par les services d'électricité relativement à leurs besoins personnels. Les différences de jugement ne constituent pas une raison sérieuse pour baser la réglementation sur le calcul de l'excédent.

Il peut arriver qu'un service canadien dont le réseau est interconnecté avec celui d'un exportateur prévoit d'éventuels problèmes d'approvisionnements qu'il ne pourra résoudre par ses propres moyens ou entrevoit une pénurie soudaine de ses approvisionnements au cours de la période d'application d'une licence d'exportation. Même si l'Office pouvait utiliser la méthode de calcul de l'excédent pour s'assurer que les exportations n'empêchent pas de satisfaire aux besoins des services interconnectés, le Comité ne croit pas que la réglementation des exportations au moyen de la méthode de calcul de l'excédent de l'Office soit le moyen le plus pertinent ou le seul moyen qui existe pour corriger la situation.

Mécanisme d'offres

Un service canadien peut offrir de l'électricité à un autre service dans trois circonstances: d'abord, indépendamment du commerce à l'exportation, les services canadiens achètent et vendent entre eux de l'électricité comme il l'est décrit au chapitre 1. Ces transactions ne sont pas assujetties à aucune forme de réglementation du gouvernement fédéral. Ensuite, dans leurs demandes d'exportation de puissance garantie ou de blocs d'énergie aux termes d'un contrat de vente, les services publics doivent prouver, en ce qui concerne le calcul de l'excédent, qu'ils ont offert l'électricité aux autres services publics canadiens qui l'ont refusée. Même si l'Office peut demander aux services d'insérer de telles offres dans leur demande, cette exigence n'est pas prévue à la Partie VI du règlement. Finalement, l'Office peut fixer, comme condition d'attribution d'une licence, qu'au cours de la période d'application de la licence, l'exportateur offre d'abord l'électricité aux services avoisinants avant de l'exporter. En général, cette condition vise plus les quantités d'énergie interruptible que ceux d'énergie garantie dont la livraison se fait aux termes d'engagements contractuels précis envers l'importateur.

Même si les services canadiens peuvent négocier entre eux des ententes relatives aux approvisionnements et le font, effectivement, la politique qui consiste à assurer que les consommateurs canadiens des autres provinces ont priorité sur les exportations d'électricité est bien établie depuis longtemps. Cette politique est justifiée pour deux grandes raisons. En premier lieu, par principe, les ressources canadiennes en électricité doivent être mises en valeur, à priori, dans l'intérêt des Canadiens puis seulement ensuite dans l'intérêt des clients à l'exportation; en deuxième lieu, les industries canadiennes ne doivent pas se trouver dans une position concurrentielle désavantageuse face aux industries des États-Unis parce qu'elles ne peuvent avoir accès à l'électricité canadienne à faible coût qui est exportée aux industries américaines.

Le Comité a fait remarquer ci-dessus qu'il existe une divergence possible entre les intérêts d'un service public et ceux des Canadiens sur la question de savoir si l'exportateur vend de l'énergie aux États-Unis ou satisfait aux besoins des Canadiens habitant à l'extérieur de la zone qu'il sert. Il est naturel que les services publics désirent maximiser les revenus tirés des exportations d'électricité alors que le gouvernement du Canada souhaite à la fois maximiser les revenus du pays, dans l'ensemble, tirés des ressources en électricité du Canada et assurer que tous les con-

sommateurs canadiens d'électricité sont traités de façon équitable et impartiale par rapport aux clients à l'exportation.

Malgré l'existence du mécanisme d'offres, les particularités de l'énergie offerte à l'exportation font que celle-ci ne répond habituellement pas aux besoins d'un service canadien interconnecté. En effet, la quantité, la période prévue d'exportation, la programmation, les prix et les autres modalités des exportations proposées sont établis uniquement en fonction des besoins d'un éventuel client américain.

L'efficacité du mécanisme d'offre à satisfaire aux besoins extraprovinciaux dépend de la souplesse dont un service exportateur doit ou souhaite faire preuve pour ce qui est de modifier les modalités des exportations proposées afin de satisfaire aux besoins des services canadiens. Si la souplesse est minime, les services canadiens dont les besoins en électricité diffèrent de ceux d'un client à l'exportation peuvent être défavorisés par le mécanisme d'offres. (Ces questions sont étudiées plus en détail au chapitre 4.2 qui traite de la deuxième directive à l'égard des prix.) C'est pourquoi la méthode de calcul de l'excédent utilisée par l'Office a été jugée complémentaire au mécanisme d'offres.

3.3 Options

L'Office entrevoit d'un certain nombre de grandes options

(i) Maintien du statu quo

L'Office pourrait conserver la méthode de calcul de l'excédent et le mécanisme d'offres et continuer d'assumer les responsabilités qui lui sont confiées aux termes de la loi, comme il l'a fait au cours des dernières années.

Entre autres conséquences du maintien du statu quo, tous les consommateurs canadiens d'électricité jouiraient de la même protection. En outre, la question de l'excédent continuerait d'être étudiée en détail par un organisme impartial et indépendant. Les parties intéressées qui s'opposent aux exportations pourraient continuer d'avoir accès à une tribune publique pour y présenter leurs vues. Cette option permettrait également d'assurer aux clients à l'exportation que l'énergie achetée aux termes d'un contrat risque peu d'être détournée sur les marchés canadiens.

Cependant, cette option ne permettrait pas de réduire le fardeau de la réglementation. Il y aurait toujours chevauchement des réglementations fédérale et provinciale. Les gouvernements des provinces dans lesquelles la plupart des services exportateurs font des affaires protesteraient probablement contre la présence constante et durement ressentie du gouvernement fédéral dans ce domaine.

(ii) Maintien du mécanisme d'offres seulement

L'Office pourrait accepter la détermination de l'excédent faite par les provinces par rapport aux besoins internes de cette même province et se fier sur la passation de contrats entre les services publics et sur le mécanisme d'offre pour assurer que les besoins des consommateurs canadiens d'électricité extraprovinciaux sont satisfaits. L'efficacité du mécanisme d'offre de l'électricité aux autres services du Canada dépend en bonne partie de la facilité avec laquelle ces services peuvent changer les conditions faites aux services canadiens par rapport à celles qui s'appliquent aux exportations proposées. Cette question est étudiée au chapitre 4.2.

L'un des avantages de cette option réside dans le fait que la réglementation fédérale se trouverait axée sur le domaine où les risques de divergence entre les intérêts provinciaux et nationaux sont les plus élevés. Cette option pourrait également entraîner l'élimination de certains chevauchements des réglementations fédérale et provinciale.

Cependant, elle pourrait également contribuer à restreindre les occasions offertes à des parties intéressées, autres que les services d'électricité, d'exprimer leurs vues sur la nature excédentaire de l'exportation proposée.

(iii) Maintien du mécanisme d'offres des exportations d'énergie garantie et déréglementation des exportations journalières d'énergie interuptible.

Les exportations d'énergie interruptible comme les ventes journalières d'énergie d'économie seraient entièrement déréglementées, le mécanisme d'offre s'appliquant uniquement aux exportations d'énergie garantie et aux exportations de blocs d'énergie interruptible aux termes de contrats.

Cela entraînerait, il va de soi, une diminution de la réglementation fédérale imposée aux services exportateurs.

Entre autres conséquences de la déréglementation des exportations d'énergie interruptible, les services canadiens avoisinants ne pourraient plus intercepter ces exportations au prix d'exportation lorsqu'elles le désirent (par exemple, la deuxième directive à l'égard des prix serait inopérante. Ainsi les services canadiens qui profitent actuellement de cette situation pour obtenir de l'énergie à un prix inférieur à celui qu'ils devraient payer aux termes d'ententes d'interconnexion passées avec les services exportateurs n'auraient donc plus accès à cette source d'économie de coûts).

(iv) Élimination de toutes les méthodes de calcul de l'excédent

L'élimination de toutes les méthodes de calcul de l'excédent de l'Office placerait effectivement tous les services d'électricité canadiens de toutes les provinces, à l'exception de celle du service exportateur, en concurrence avec les clients à l'exportation. Cette option obligerait le gouvernement à modifier la *Loi sur l'ONÉ*.

Chapitre 4
Réglementation des prix des exportations

Les prix des exportations d'électricité sont déterminés au cours de négociations entre les services d'électricité et ne sont donc pas fixés par l'Office. Cependant, l'alinéa 83.b) de la *Loi sur l'ONÉ* décrète qu'au moment de délivrer une licence, l'Office doit :

> "s'assurer que le prix devant être exigé par le requérant, pour de la force motrice par lui exportée, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public."

La *Loi* ne définit pas ce qu'on entend par un prix juste et raisonnable en fonction de l'intérêt du public. Par conséquent, pour faciliter cette évaluation, l'Office a élaboré trois lignes directrices à l'égard des prix. Ces lignes directrices sont comprises dans le règlement de l'Office qui indique les renseignements à joindre à une demande de licence d'exportation. Le règlement peut être modifié par l'Office avec l'approbation du gouverneur en conseil.

Les trois lignes directrices à l'égard des prix ont été étudiées au cours de l'enquête. En effet, au cours de l'audience, ces lignes directrices ont suscité beaucoup d'intérêt et on a cherché à déterminer si elles conviennent toujours et s'il est nécessaire qu'elles soient appliquées par l'Office.

4.1 Première ligne directrice à l'égard des prix

L'Office, en vertu du Règlement sur l'ONÉ, sous-alinéa 6(2)z)(i), oblige un demandeur à démontrer que le prix à l'exportation "permettra la récupération d'une bonne proportion des coûts assumés au Canada". Cette ligne directrice a pour objet d'assurer que tous les coûts supportés en raison des exportations sont recouvrés, y compris les coûts (qualifiés de coûts indirects) d'exportation de l'électricité supportés par le pays ou le gouvernement du Canada, mais qui ne sont pas à la charge du service exportateur. Il s'agit, entre autres, des coûts environnementaux, des coûts d'utilisation des terres et des coûts économiques associés aux exportations qui sont supportés par d'autres parties. La première ligne directrice a pour but d'assurer que tous les coûts associés à l'exportation d'électricité, ce qui comprend tous les coûts directs de l'exportateur et les coûts indirects des autres groupes, sont recouvrés dans le prix d'exportation. (La somme des coûts directs et indirects est considérée, dans le présent rapport, comme les coûts sociaux).

L'électricité exportée provient soit d'installations existantes dont une partie de la production est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens ou d'installations dont la construction a été accélérée, d'installations préconstruites ou réservées à l'exportation.

Dans le cas des exportations d'électricité produite par des installation existantes, le coût social comprend les frais marginaux de production et tous les frais environnementaux marginaux indirects associés aux exportations (par exemple, les coûts ayant rapport aux émissions d'agents polluants).

Étant donné que presque toute l'électricité exportée jusqu'à maintenant était produite par des installations existantes, l'application de la première ligne directrice de l'Office à l'égard des prix n'a pas suscité de controverse.

Lorsque l'électricité exportée est produite par des installations réservées à l'exportation ou des installations préconstruites, il est toujours possible qu'il faille supporter des coûts indirects élevés. Ces coûts indirects comprennent les coûts d'utilisation des terres, c'est-à-dire ceux associés à l'immersion de ces terres afin de constituer les réservoirs de centrales hydro-électriques et les coûts qui résultent du statut spécial sur les plans fiscal et financier conféré aux services publics d'électricité dans une province.

Étant donné que les services publics appartenant à un gouvernement provincial sont dispensés de l'impôt fédéral sur le revenu et que leur dette est garantie par le gouvernement de la province, leur

taux de rendement du capital, après impôt, peut être inférieur à celui de la plupart des autres entreprises. Par conséquent, si les exportations d'électricité faites par les services publics canadiens ne devaient rapporter aux services publics que l'équivalent des coûts du capital engagé, le fait pour une société d'investir des capitaux dans cette activité se traduirait par des coûts pour le Canada qui se priverait ainsi des revenus et des impôts plus élevés qu'aurait pu lui rapporter l'investissement dans d'autres secteurs.

Pour déterminer si les exportations d'électricité sont conformes à la première ligne directrice à l'égard des prix, l'Office évalue les demandes d'exportation dans le cadre d'un analyse des coûts-avantages sociaux. La principale différence entre une analyse des coûts-avantages sociaux et une analyse privée de rentabilité d'un projet proposé réside dans le fait que la première tient compte de tous les coûts directs et indirects et des avantages que le projet procure à tous les membres de la société tandis que la seconde ne tient compte que des coûts directs et des avantages que le projet procure aux auteurs du projet. L'évaluation des avantages-coûts est fondée sur le taux d'actualisation social au Canada, qui est une mesure de la moyenne pondérée du taux de rendement, avant impôt, de toutes les formes d'utilisation du capital au Canada. Ainsi, une analyse des coûts-avantages sociaux permet d'évaluer une demande d'exportation dans une perspective nationale.

Pour des raisons pratiques, les questions soulevées à l'enquête relativement à la première ligne directrice à l'égard des prix peuvent être groupées en deux catégories:

- discussion en vue de déterminer si la ligne directrice doit être appliquée par le gouvernement fédéral ou si l'Office pourrait simplement se fier aux méthodes parallèles d'approbation utilisées par les provinces pour s'assurer que les prix à l'exportation permettraient de recouvrer tous les coûts associés au Canada;

- discussion sur la façon de mettre la ligne directrice en application.

4.1.1 Opinion des déposants

La première ligne directrice à l'égard des prix doit être mise en application par l'ONÉ.

La majorité des services publics étaient d'accord pour que l'Office continue d'appliquer la première ligne directrice à l'égard des prix; ils ont surtout fait valoir qu'il est raisonnable d'assurer que les prix à l'exportation permettent de recouvrer tous les coûts associés au Canada. Ontario-Hydro a également fait remarquer que la ligne directrice pourrait être utile pour donner l'assurance aux groupes américains intéressés que le gouvernement ne subventionne pas les prix des exportations.

B.C. Hydro, Hydro-Québec, et Newfoundland Light and Power n'étaient pas en faveur du maintien de la ligne directrice par l'Office. B.C. Hydro et Hydro-Québec ont soutenu que les organismes de réglementation de leur province respective veillaient à ce que les prix des exportations d'électricité permettent de recouvrer tous les coûts associés, y compris tous les coûts directs et que l'Office devrait simplement s'assurer que les approbations voulues ont été données par les organismes provinciaux avant de délivrer une licence d'exportation. B.C. Hydro a en outre déclaré qu'elle tiendrait compte de tous les coûts extra-provinciaux associés à ses projets ayant trait à l'énergie. Newfoundland Light and Power était d'avis que si l'électricité ne pouvait pas être vendue à un prix permettant le recouvrement de tous les coûts directs et indirects, la province exportatrice devrait alors être libre de vendre cette énergie au prix qu'elle peut obtenir.

On a également essayé de déterminer si les garanties qu'un gouvernement provincial offre au sujet des dettes contractées par les services d'électricité provinciaux et l'exemption d'impôt sur le revenu accordée à ces mêmes services provinciaux justifient l'existence d'une réglementation fédérale. Les services publics ne voient pas pourquoi le gouvernement fédéral se soucie de ces questions et rejettent plus particulièrement l'idée que les garanties accordées à l'égard de leurs dettes constituent une forme quelconque de subvention de leurs coûts en capital.

Tous les services publics étaient d'avis que la concurrence sur le marché d'exportation et les

possibilités que l'exportation d'une forme d'énergie puisse en remplacer une autre n'étaient pas des raisons d'exiger la réglementation fédérale des exportations d'électricité. En général, les services publics ont fait valoir que les forces du marché devraient déterminer quelles exportations doivent être faites et que le remplacement d'une exportation d'énergie par une autre ne devrait pas être considéré comme un coût à recouvrer dans le prix d'exportation. Ontario Hydro a cependant reconnu que l'Office devrait déterminer si le remplacement d'exportations existantes par de nouvelles serait souhaitable, mais elle a maintenu qu'en cas de rejet d'une demande d'exportation d'un produit concurrentiel, il faudrait prouver sans l'ombre d'un doute que le rejet de cette demande serait dans l'intérêt public. Enfin, La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick a soutenu que les exportations de gaz naturel devraient être assujetties à la première ligne directrice à l'égard des prix afin d'assurer une juste concurrence entre les exportations d'électricité et celles de gaz.

Quant à la question connexe des éventuelles incidences que les exportations d'électricité faites par un service public pourraient avoir sur l'exploitation du réseau d'un autre service, les services ont généralement reconnu que cela pourrait devenir un sujet de préoccupation. Même si les incidences pourraient être considérées comme des coûts indirects associés aux exportations et, par conséquent, constituer un important facteur que l'Office pourrait prendre ou délibérer par rapport à la première ligne directrice à l'égard des prix, la plupart des services étaient d'avis qu'il s'agissait là d'une question de fiabilité du réseau et qu'elle serait mieux traitée par les conseils de fiabilité des réseaux. Ce point est étudié plus en détail au chapitre 7.

Les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Québec ont fait observer que leurs processus d'approbation des demandes sont conçus de façon à donner l'assurance que le prix des exportations permet de recouvrer tous les coûts associés dans leur province et qu'il tient également compte de toutes les conséquences défavorables sur les autres provinces. Ainsi, même si ces deux provinces souscrivaient au principe qui sous-tend la première ligne directrice, elles ont fait valoir qu'il suffirait que l'Office s'assure que les approbations voulues ont été données par les organismes de réglementation pertinents des provinces avant de délivrer une licence d'exportation.

Le ministère de l'Énergie de l'Ontario était pour le maintien de la première ligne directrice à l'égard des prix telle que l'Office l'a appliquée par le passé.

En ce qui concerne la question de la concurrence à laquelle se livrent les services publics sur le marché d'exportation, les gouvernements provinciaux ont tous reconnu qu'il n'y avait pas matière à justifier l'intervention du gouvernement fédéral. Ces gouvernements étaient d'avis que les exportations les plus concurrentielles permettraient aux exportateurs de s'assurer une part du marché disponible et que si les exportations d'un service public devaient remplacer celles d'un autre service, cela serait conforme aux conditions normales de fonctionnement sur un marché concurrentiel.

Les groupes de protection de l'environnement étaient d'accord pour que la première ligne directrice à l'égard des prix soit appliquée de façon stricte par le gouvernement fédéral surtout afin d'assurer que tous les coûts environnementaux à la charge du Canada sont recouvrés dans les prix à l'exportation. La Peace Valley Environmental Association et la Société pour vaincre la pollution ont toutes deux fait valoir que les gouvernements provinciaux étaient souvent d'ardents partisans des exportations d'électricité et on ne pouvait donc s'attendre à ce que des organismes provinciaux de réglementation fassent une évaluation impartiale des demandes d'exportation.

Les représentants d'Enquête Énergétique ont soutenu que les exportations d'électricité étaient avant tout du ressort de la province et ils ont pris le partie de l'abolition de toute la réglementation fédérale sauf dans les cas où il est possible de montrer que les exportations ont des incidences nationales.

La PVEA a soutenu que la concurrence qui existe entre des services d'électricité du Canada et entre les marchés d'exportation du gaz naturel et de l'électricité pourrait contribuer à faire baisser les prix des exportations. Elle a fait observer que cette concurrence pourrait nécessiter la création d'un office national de commercialisation des exportations d'électricité même s'ils ne sont pas particulièrement en faveur de cette solution. Elle a plutôt soutenu que l'augmentation des exportations d'électricité peut ne pas être forcément dans l'intérêt des Canadiens et qu'un projet d'exportation d'électricité produite par une installation réservée à l'exportation nécessite un

examen minutieux de la part d'un organisme fédéral. Elle s'intéressait particulièrement au projet d'exportation de puissance produite par des installations réservées à l'exportation et ont fait valoir que l'ONÉ devrait être chargé de délivrer les certificats d'exploitation de ces installations.

Les représentants d'Enquête Énergétique étaient d'avis que la concurrence à laquelle se livrent les services publics afin d'obtenir une part du marché à l'exportation ne justifie pas l'existence de la réglementation fédérale.

Les représentants du Sierra Club of Western Canada ont déclaré qu'ils n'étaient pas opposés à l'exportation d'énergie excédentaire produite par les installations existantes, mais qu'ils n'approuvaient pas la construction d'installations dont la production serait réservée à l'exportation.

Application de la première ligne directrice à l'égard des prix

L'étude de l'application de la première ligne directrice à l'égard des prix a également englobé les questions de l'imputation des coûts pertinents aux exportations; de la détermination du montant de l'indemnité à payer aux parties lésées, de l'utilisation d'un taux pertinent d'actualisation dans les évaluations de l'Office et des critères que l'Office doit retenir dans son évaluation des demandes d'exportation de l'énergie produite par des installations réservées à cette fin.

Les services publics ont convenu que les prix à l'exportation devraient permettre de recouvrer tous les coûts associés, y compris les coûts directs imputables aux services publics, et tous les autres coûts indirects imputables aux autres groupes lorsque ces coûts peuvent être identifiés et quantifiés. Les services publics reconnaissaient en principe, pour la plupart, que les exportateurs devraient verser une indemnité lorsqu'il est possible d'identifier exactement à la fois les parties lésées et les dommages associés aux exportations.

Les services publics étaient d'avis que, dans son évaluation d'une demande d'exportation, l'Office devrait utiliser le taux d'actualisation du service public. Plusieurs services ont également fait observer qu'ils utilisaient une fourchette de taux d'actualisation dans leurs analyses de sensibilité de leurs projets d'exportation. Hydro-Québec a déclaré que, pour évaluer ses ventes à l'exportation, elle se servait d'un taux d'actualisation plus élevé que celui retenu pour ses projets exécutés au Québec afin de faire état des risques accrus associés à ces ventes. Ontario Hydro a reconnu que si des subventions directes étaient accordées à un service public, il conviendrait alors d'assurer qu'elles ne sont pas versées indirectement au client à l'exportation. Elle a toutefois fait remarquer qu'il pourrait y avoir désaccord sur ce que l'on peut considérer comme une subvention.

En ce qui concerne les demandes d'exportation d'électricité produite par des installations réservées à l'exportation, tous les services publics ont reconnu qu'il conviendrait que l'Office s'assure que les prix à l'exportation permettent de recouvrer tous les coûts sociaux associés, y compris tous les coûts environnementaux indirects supportés par la province dans laquelle le service exportateur fait des affaires et par les provinces adjacentes.

Maritime Electric et West Kootenay Power and Light s'inquiétaient des incidences éventuelles des installations réservées au marché d'exportation sur les tarifs exigés des Canadiens. Ces services ont fait valoir que si la production d'une centrale hydro-électrique à un coût moindre était réservée au marché d'exportation, les Canadiens pourraient devoir payer,un jour, des tarifs plus élevés si le service exportateur devait aménager un site plus coûteux afin de satisfaire aux besoins futurs de ses clients canadiens. Certains des services exportateurs ont reconnu que cela pourrait poser un problème, mais ils ont fait valoir qu'il serait peu probable que cette situation se produise parce qu'ils veillent eux-mêmes à assurer que leurs activités sur le marché d'exportation n'ont pas d'incidence négative sur les tarifs de l'électricité vendue à leurs clients canadiens.

La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick et Alberta Power ont fait valoir que l'Office devrait, dans certain cas, autoriser des exportations à un coût moindre pendant un certain temps pourvu que le prix d'exportation au cours de la durée d'un contrat d'exportation permette de recouvrer tous les coûts associés au Canada.

Les provinces (le Québec et la Colombie-Britannique), qui étaient d'accord pour que la première ligne directrice à l'égard des prix soit administrée au niveau provincial ont reconnu que le prix à l'exportation devrait permettre de recouvrer

tous les coûts sociaux. Elles ont également convenu qu'une indemnité devrait être versée aux parties lésées dans les cas où il est possible d'identifier clairement les coûts et les parties en question. Ces provinces estimaient simplement que l'administration de la ligne directrice et du processus d'indemnisation pourrait être assurée de façon satisfaisante grâce au processus de réglementation en place chez elles.

Les groupes de protection de l'environnement ont fait valoir que lorsqu'il est possible d'identifier les parties lésées par les activités d'un exportateur, ce dernier devrait être tenu de verser une indemnité. Enquête Énergétique est allée plus loin en laissant entendre que les services publics devraient être obligés de prendre à l'égard des centrales nucléaires une assurance prévoyant le versement d'indemnités au public en cas d'accident. Les représentants d'Enquête Énergétique ont soutenu que même s'il incombe actuellement aux gouvernements fédéral et provinciaux de réduire les coûts d'un accident, il conviendrait mieux que ces coûts soient pris en charge par les services publics. Enfin, ce même groupe a avancé que même s'il n'était pas possible d'identifier les parties lésées par les activités d'un exportateur dans les cas où on sait que des coûts ont été engagés (par exemple, dans le cas des pluies acides), l'exportateur devrait être tenu de verser une indemnité aux organismes des gouvernements provinciaux appropriés. Ces sommes serviraient ensuite à réparer les dommages causés.

Aucun commentaire particulier n'a été formulé quant à la façon de considérer les subventions versées aux fins de la réglementation, mais les porte-parole d'Enquête Énergétique ont déclaré que les prix de l'électricité devraient correspondre au coût réel des ressources engagées dans la production de cette forme d'énergie.

La PVEA a fait valoir que l'analyse des coûts-avantages n'était pas une méthode appropriée pour l'évaluation des avantages des installations réservées à l'exportation. En ce qui concerne les demandes d'exportation qui nécessiteraient la construction de nouvelles centrales d'importance, les représentants ont laissé entendre que le demandeur devrait être tenu de prouver que l'excédent nécessaire ne pourrait être obtenu par la mise en oeuvre d'un plan de conservation avant d'être autorisé à construire une nouvelle centrale. La PVEA a également proposé que l'Office demande à toutes les parties intéressées de présenter leurs vues sur la façon de modifier le règlement afin d'obliger les demandeurs à envisager d'autres moyens réalisables.

Les porte-parole d'Enquête Énergétique, de la PVEA et du Sierra Club of Western Canada ont fait valoir que les prix des exportations devraient permettre de recouvrer tous les coûts en capitaux associés aux installations réservées à l'exportation; selon eux, il ne suffit pas que les prix à l'exportation d'énergie d'économie recouvrent seulement les frais marginaux d'exploitation si des installations ont été construites uniquement pour répondre aux besoins à l'exportation.

En ce qui concerne l'incidence que la construction de nouvelles installations réservées à l'exportation pourrait avoir sur les tarifs, les porte-parole de l'Association des consommateurs du Canada (Manitoba) ont fait valoir que l'Office devrait d'abord s'assurer que l'approbation d'une nouvelle licence d'exportation n'aurait pas d'incidence néfaste sur les tarifs de l'électricité vendue aux consommateurs canadiens.

4.1.2 Commentaires du Comité d'audience

(i) Nécessité de mettre en application la première ligne directrice de l'Office à l'égard des prix

Pour déterminer s'il est toujours utile que l'Office continue d'administrer la première ligne directrice à l'égard des prix, il faut surtout prendre en considération les coûts économiques et environnementaux indirects que les exportations de l'électricité d'une province peuvent occasionner aux autres provinces. L'Office croit qu'il peut y avoir divergence entre l'intérêt des provinces et celui des Canadiens en général relativement à un certain nombre de questions:

- les éventuelles incidences environnementales et techniques à l'extérieur de la province exportatrice;
- l'existence d'ententes financières et fiscales spéciales visant les services d'électricité provinciaux; et
- le remplacement éventuel des exportations d'énergie d'une province par celles d'une autre province.

Éventuelles incidences techniques et environnementales à l'extérieur de la province exportatrice

Le Comité reconnaît qu'il est peu probable que l'exportation d'énergie produite par les centrales hydro-électriques existantes pose un problème au niveau national. Les réseaux de trois des principaux services exportateurs du Canada comptent surtout sur les ressources hydrauliques et les exportations des excédents d'énergie hydro-électrique ont un minimum d'incidences sur l'environnement. Cependant, l'augmentation des exportations d'énergie provenant de centrales alimentées au charbon pourrait avoir un effet nuisible sur l'environnement de la province exportatrice et des régions avoisinantes.

En ce qui concerne les projets relatifs aux nouvelles installations réservées au marché d'exportation, la construction d'un barrage sur une rivière dont l'embouchure se trouve hors d'une province pourrait avoir de fortes incidences sur les provinces avoisinantes. Cependant, la construction d'un barrage hydro-électrique qui affecterait le débit d'une rivière dans une province adjacente devrait vraisemblablement faire l'objet d'une entente interprovinciale.

Les exportations marginales d'électricité produite par des centrales alimentées au charbon réservée à l'exportation pourraient entraîner des coûts environnementaux pour les autres provinces. Ces centrales réservées au marché d'exportation feraient probablement l'objet d'une étude pour déterminer les incidences environnementales dans la province, mais une telle étude peut ne pas tenir compte des intérêts des autres provinces concernées.

Les exportations peuvent également entraîner des coûts extra-provinciaux si elles nuisent à la fiabilité et à la capacité de transfert des services canadiens interconnectés. (Cette question est étudiée plus en détail au chapitre 7, à la partie: Lignes internationales de transport d'électricité.)

Il peut être utile pour la bonne marche du commerce de l'électricité que toutes les parties canadiennes et américaines intéressées sachent qu'au Canada, un organisme fédéral de réglementation s'est assuré que les coûts liés aux facteurs techniques et environnementaux seraient recouvrés dans les prix d'exportation. Cependant, il n'existe aucun mécanisme fédéral pour transférer aux parties concernées la part des revenus tirés des exportations qui doivent servir au recouvrement de ces coûts.

Existence d'avantages fiscaux et financiers accordés aux services publics provinciaux

Étant donné qu'en leur qualité d'agents de la Couronne, les services publics d'électricité ne paient pas d'impôt fédéral sur le revenu, leurs besoins en revenus compte tenu d'un rendement donné après impôt peuvent éventuellement être inférieurs à ceux des entreprises assujetties à l'impôt. Un service public peut ainsi investir dans des projets dont le rendement avant impôt est inférieur à ce qu'il devrait être pour intéresser les investisseurs privés. Cela peut changer le tableau des investissements de telle sorte qu'il peut y avoir augmentation des investissements dans le secteur de l'électricité et diminution dans d'autres secteurs éventuellement plus rentables. Cela peut également être considéré comme un coût social indirect, c'est-à-dire comme un revenu auquel le gouvernement fédéral a renoncé, mais que les autres contribuables doivent compenser en regard d'un niveau donné de dépenses dans le secteur public.

Le comité croit que le fait que les provinces garantissent la dette des services publics permet de minimiser les risques associés à la dette d'un service public envers ses prêteurs et, par conséquent, de réduire les taux d'intérêt exigés de ces services. Cette façon de procéder permet de maintenir un coefficient d'endettement plus élevé et de diminuer le coût en capital global des services publics par rapport à celui des entreprises privées. Ces effets des garanties données sur la dette peuvent procurer des avantages aux services publics d'électricité en leur permettant d'aller chercher des capitaux de secteurs de l'économie éventuellement plus rentables.

Ainsi, la combinaison des exemptions d'impôt sur le revenu et des garanties que les provinces offrent à l'égard de la dette des services publics peut faire en sorte que les services sous-évaluent leurs coûts en capital en regard du coût intégral en capital de l'économie canadienne. Cela suppose que même si un service public peut, de son point de vue, considérer un projet d'exportation comme rentable, ce projet peut ne pas rapporter suffisamment pour recouvrer tous les coûts supportés au Canada.

L'exemption d'impôt sur le revenu accordée aux services publics canadiens de l'électricité découle d'une disposition de la Constitution du Canada qui prévoit que le gouvernement du Canada ne peut imposer les organismes des gouvernements provinciaux. (Plusieurs sociétés privées du secteur de l'électricité qui servent le grand public en Alberta et à l'Île-du-Prince-Édouard bénéficient également de cette exemption, ce qui permet de fixer des tarifs équitables entre les provinces.) Les garanties de la dette contractée par les services publics des provinces s'expliquent également par leur statut d'agents de la Couronne. Ces arrangements légaux et constitutionnels ne sont pas des variantes de la politique en matière de réglementation. Cependant, la réglementation peut tenir compte des incidences que ces ententes peuvent avoir sur les avantages que les exportations d'électricité procurent au Canada. C'est en déterminant si un projet d'exportation pourrait avoir un taux de rendement au moins égal au taux d'actualisation social au Canada que l'on peut tenir compte des incidences éventuelles de ces arrangements spéciaux.

Étant donné que la politique concernant le commerce international et les revenus fiscaux auxquels le gouvernement fédéral renonce sont ici en cause, le Comité juge à-propos de continuer d'exercer, à l'échelle nationale, une certaine surveillance réglementaire sur le recouvrement des coûts des exportations. L'administration, par l'Office, de la première ligne directrice à l'égard des prix peut aider à convaincre toutes les parties concernées que les clients à l'exportation ne profitent pas des avantages accordés aux services publics en ce qui concerne la fiscalité, les intérêts exigés ou l'effet de levier de leur dette.

Remplacement éventuel des exportations d'énergie produite par une province par des exportations d'une autre province

Dans de nombreuses industries, les entreprises canadiennes se livrent à la concurrence sur le marché d'exportation; cette concurrence entre les entreprises n'est cependant pas une raison suffisante pour justifier la réglementation fédérale. On pourrait faire valoir que la réglementation fédérale serait justifiée si les services publics des provinces cherchaient, par des tactiques déloyales, à exporter leurs produits à un prix inférieur à celui de leurs concurrents. Cependant, tant que l'Office veille au recouvrement de tous les coûts associés dans les prix à l'exportation, il est peu probable qu'une situation de concurrence déloyale se présente.

(ii) Application de la première ligne directrice à l'égard des prix

Toutes les questions concernant l'application de la première ligne directrice à l'égard des prix ont trait au taux d'actualisation à utiliser et aux incidences que les exportations peuvent avoir sur les tarifs provinciaux de l'électricité.

Ces questions s'appliquent différemment selon les divers genres de transaction sur le marché d'exportation.

En ce qui concerne les exportations d'énergie interruptible produite par des installations existantes, il est évident qu'il suffit de comparer les prix à l'exportation aux frais marginaux directs de production et à tout frais environnemental marginal direct associé. De la même façon, les exportations de puissance garantie produite par des installations existantes doivent permettre au moins le recouvrement des coûts directs et indirects de production d'électricité. Même si le prix négocié des ventes de puissance garantie comprend fréquemment des frais liés à la capacité, il ne s'agit pas là d'une question qui intéresse le gouvernement fédéral pour ce qui est des prix d'exportation puisque les coûts en capital sont amortis.

Les exportations d'électricité produite par des centrales dont la construction est avancée ou qui sont réservées à l'exportation sont invariablement de l'énergie garantie. Le prix de ces exportations devrait permettre de recouvrer tous les coûts associés au Canada, y compris les coûts en capital liés à la construction de nouvelles installations.

Le Comité est d'avis que l'analyse des coûts-avantages est une méthode pertinente qui permet d'évaluer à quel point les installations dont la production est destinée à l'exportation sont souhaitables. Cette analyse compare le scénario d'expansion optimale en cas d'exportation et de non-exportation. Si une partie intéressée n'est pas d'accord sur le fait que le demandeur a choisi l'option la plus rentable au projet d'exportation, elle peut faire valoir son point de vue devant un tribunal de réglementation.

En ce qui concerne le taux d'actualisation qu'il convient d'utiliser dans les évaluations des coûts-

avantages des demandes d'exportation, le Comité est d'avis qu'une entreprise non soumise à l'impôt ou recevant des subventions peut accepter un taux de rendement avant impôt inférieur à celui d'une autre entreprise non subventionnée ou assujettie à l'impôt. En d'autres termes, les coûts en capital de la première entreprise divergeront des coûts en capital généralement applicables sur le marché ce qui aura pour effet de réduire le taux d'actualisation qu'elle peut utiliser dans son évaluation d'un projet. Pour corriger cet écart, l'Office croit que l'évaluation devrait utiliser le taux d'actualisation social. Si le projet proposé rapporte des avantages positifs nets une fois actualisé au taux d'actualisation social, cela suppose que le taux de rendement du capital ne serait pas inférieur au taux réalisé en combinant différentes formes d'investissements au Canada.

Enfin, on s'interroge sur la possibilité d'une augmentation des tarifs de l'électricité au Canada par suite de la construction de centrales réservées au marché d'exportation. Le Comité fait observer que la responsabilité en matière d'établissement des tarifs de l'électricité incombe aux autorités provinciales. Quoiqu'il en soit, le Comité croit que dans une perspective nationale, la question pertinente n'est pas de déterminer si les coûts financiers associés à l'investissement de capitaux dans de nouvelles centrales pourraient entraîner des hausses de tarifs, mais bien si les avantages que procurent les exportations pourraient l'emporter sur les coûts au cours de la durée de vie économique des centrales. L'analyse coûts-avantages doit tenir compte des exportations dans la mesure où celles-ci entraîneront à l'avenir des hausses de coûts de l'électricité vendue aux Canadiens. Le fait de déterminer si l'on peut accepter tout changement des tarifs intra-provinciaux de l'électricité au cours des années, en raison de la réalisation d'un projet d'exportation, n'est pas une préoccupation d'ordre national.

4.1.3 Options

Le Comité envisage un certain nombre de grandes options:

(i) Maintien du *statu quo*

L'option qui vise le maintien de la première ligne directrice à l'égard des prix présente des avantages à plusieurs égards. Premièrement, cette option permet à un organisme national de continuer d'assurer à toutes les parties intéressées qu'aucun des avantages spéciaux accordés aux services publics relativement à ses coûts n'a d'incidence sur les prix à l'exportation. Deuxièmement, cela permettrait d'étudier toutes les préoccupations concernant les incidences extra-provinciales associées aux exportations d'électricité. Dans le même ordre d'idée, l'administration de la première ligne directrice peut aider les exportateurs canadiens d'électricité qui sont en butte à des allégations de concurrence déloyale de la part d'intérêts américains opposés à une augmentation des exportations canadiennes d'électricité. Tant que la première ligne directrice demeure en vigueur comme critère de réglementation, on ne peut raisonnablement faire valoir que les prix des exportations d'électricité sont subventionnés. Sur le plan de la mise en pratique, l'Office peut appliquer judicieusement la ligne directrice en exigeant un minimum d'information lorsqu'il est assez évident que les prix à l'exportation permettraient de recouvrer tous les coûts associés.

L'inconvénient de maintenir la première ligne directrice à l'égard des prix peut résider dans le fait que cette ligne directrice peut être perçue comme une double réglementation. Si, dans la plupart des demandes, les avantages et les coûts associés étaient presque identiques dans une perspective nationale et provinciale, il n'y aurait alors pas lieu que le gouvernement fédéral continue d'appliquer la première ligne directrice. Cependant, on ne peut affirmer que les coûts et les avantages provinciaux et nationaux sont les mêmes.

Une variante consisterait à exiger une telle preuve seulement s'il y avait des dépenses d'immobilisation importantes ou s'il pouvait y avoir des incidences extra-provinciales importantes.

(ii) Recours aux approbations des provinces

L'Office pourrait simplement exiger des demandeurs d'exportation qu'ils obtiennent l'approbation de leur province sans demander d'autre preuve que les critères d'application de la première ligne directrice à l'égard des prix sont respectés. Cette façon de procéder pourrait signifier que l'on se fie sans réserve aux organismes provinciaux de réglementation et qu'ainsi il n'y a pas lieu de préserver l'intention de la ligne directrice. Une variante de cette approche consisterait à s'en remettre aux approbations des provinces si aucune plainte n'est présentée au cours des

audiences de l'Office. Dans le cas contraire, l'Office pourrait évaluer la plainte de l'intervenant et si elle est justifiée, il pourrait obliger le demandeur à déposer des documents à l'appui afin de démontrer que le prix à l'exportation permettrait de recouvrer tous les coûts associés au Canada.

Cette option entraînerait une réduction du fardeau de la réglementation fédérale imposé aux services exportateurs. De plus, elle serait peut-être perçue par les provinces comme une option laissant une plus grande marge de manoeuvre à l'exportateur pour ce qui est d'établir les prix à l'exportation.

Un des inconvénients de cette option tient au fait que si un service public désire faire profiter ses clients à l'exportation des avantages sociaux et financiers qu'il a obtenus, rien ne pourrait l'en empêcher. De plus, une province exportatrice pourrait ne pas tenir compte des coûts supportés par les provinces avoisinantes comme conséquence directe d'un projet d'exportation. Il est probable que dans le cas où ces points prendraient de l'importance, des pressions seraient exercées pour faire intervenir le gouvernement fédéral, ce qui écarte la possibilité de s'en remettre uniquement à la décision d'une province. Les audiences tenues par l'ONÉ permettent aux parties d'exprimer leurs préoccupations, d'examiner les faits et finalement de les évaluer dans une perspective nationale.

Cette option comporte également un autre inconvénient, à savoir que le fait de s'en remettre uniquement à l'évaluation d'une province pourrait affaiblir la capacité du gouvernement du Canada de répondre à toute partie qui peut prétendre que les exportations d'électricité du Canada comportent des avantages concurrentiels injustes et qu'il est impossible de différencier les intérêts du gouvernement d'une province et ceux d'un service public appartenant à un gouvernement.

(iii) Abolir la première ligne directrice à l'égard des prix

Cette option permettrait de réduire la réglementation fédérale malgré les avantages qu'offre l'application de la première ligne directrice, comme il est précisé en (i) ci-dessus.

Cette option recevrait l'appui de quelques services exportateurs et des gouvernements des provinces dans lesquelles ils font des affaires.

4.2 Deuxième ligne directrice à l'égard des prix

L'Office, en vertu du Règlement sur l'ONÉ, sous-alinéa 6(2)z)(ii) oblige les demandeurs à démontrer que le prix à l'exportation ne "sera pas inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent dans des régions connexes". Pour démontrer qu'ils satisfont à cette exigence, les services d'électricité ont pour habitude d'offrir en premier lieu l'électricité proposée à l'exportation à des services canadiens économiquement accessibles, aux mêmes conditions qu'aux acheteurs américains.

En ce qui concerne les exportations de puissance garantie, les offres ont été faites par écrit aux services d'électricité canadiens avoisinants et elles étaient généralement fondées sur le prix d'exportation. L'offre est faite une fois avant que le contrat d'exportation n'entre en vigueur, mais pas après.

Dans le cas des exportations d'énergie interruptible, les services canadiens ont été autorisés à intercepter des exportations en payant, dans certains cas, le prix d'exportation et dans d'autres cas, le prix calculé selon l'entente d'interconnexion intervenue entre les services canadiens. Les services canadiens accessibles peuvent intercepter des exportations d'énergie interruptible en tout temps soit pour répondre à leurs besoins en cas d'urgence, soit parce que le prix de ces exportations est inférieur à celui de leurs autres approvisionnements à ce moment-là.

Jusqu'à tout récemment, la mise en application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix n'a pas prêté à controverse.

En ce qui concerne les exportations d'énergie interruptible et surtout les transactions à court terme visées par des ententes d'interconnexion intervenues entre les services d'électricité, les modalités d'application des licences exigeaient que des conditions semblables à celles du projet d'exportation soient offertes aux services canadiens. En général, il était entendu que l'une des conditions était d'offrir l'énergie proposée à l'exportation aux services canadiens, au prix d'exportation. Ces prix ont de tout temps été supérieurs à ceux applicables à des transactions équivalentes faites dans le cadre d'ententes bilatérales entre des services canadiens interconnectés. Dans ces circonstances,

les services canadiens n'avaient aucun intérêt économique à intercepter ces exportations et la ligne directrice ne nuisait pas au commerce normal entre les services canadiens ou entre les services canadiens et américains.

Cependant, le fait que certains prix exigés à l'exportation puissent être inférieurs aux prix convenus dans les transactions entre des services canadiens a été récemment une source de conflit entre les services exportateurs qui cherchent à obtenir les prix les plus élevés possibles sur chaque marché et les services canadiens interconnectés qui croient qu'ils ne devraient pas payer des prix supérieurs à ceux exigés des clients à l'exportation.

Vu cette nouvelle situation, certains services d'électricité qui voulaient obtenir des licences d'exportation d'énergie interruptible ont donc demandé à l'Office d'autoriser des modalités d'application de licence qui leur permettraient d'offrir l'énergie proposée à l'exportation à des services publics canadiens au prix d'exportation ou au prix convenu dans les ententes d'interconnexion pertinentes si ce dernier prix est plus élevé. Une telle requête a été présentée pour la première fois dans les demandes déposées par Hydro-Québec.

Le cas des exportations qu'Hydro-Québec se proposait de faire à la Nouvelle-Angleterre[1] visaient deux classes d'énergie interruptible. L'une comportait toutes les particularités des exportations d'énergie garantie en ce qui concerne les quantités totales à livrer. Dans ce cas, l'Office devait s'occuper d'un nouveau type d'exportation d'électricité proposé pour des périodes assez longues. Il a été reconnu qu'aux termes des modalités d'application de la licence demandée, il serait possible d'offrir aux clients à l'exportation un prix inférieur à celui exigé des services publics canadiens accessibles. Cependant, la preuve a été faite que cette situation se présenterait rarement dans les contexte des exportations proposées. En ce qui concerne les exportations d'énergie interruptible comme telles, l'Office a reconnu que les pratiques commerciales normales d'Hydro-Québec pourraient faire en sorte que le prix à l'exportation soit inférieur au prix offert aux services canadiens interconnectés. Cependant, aucune partie ne s'est opposée à ce que Hydro-Québec continue de poursuivre ses pratiques commerciales normales. L'Office a jugé que l'intérêt public peut être protégé par la délivrance de licences assorties des modalités d'application demandées.

En ce qui concerne la majorité des licences actuellement en vigueur, les quantités d'énergie garantie et interruptible proposées à l'exportation doivent d'abord être offertes aux services canadiens interconnectés au prix d'exportation. Même si l'Office étudie le bien-fondé de chaque demande de licence, la modalité prévue dans les licences délivrées à Hydro-Québec et selon laquelle l'énergie doit être offerte aux Canadiens était perçue comme une indication possible d'un changement fondamental dans la façon dont l'Office met en application la deuxième ligne directrice à l'égard des prix. Les décisions qui ont suivi ont donné l'impression que l'Office n'était pas conséquent et ses intentions ont été mises en doute. Les services d'électricité sont particulièrement affectés puisque les variations de traitement réglementaire des exportations d'énergie interruptible pourraient entraîner une différence au niveau des avantages économiques que les exportations procurent aux acheteurs et aux vendeurs et pourraient nuire aux pratiques commerciales admises entre services d'électricité interconnectés.

Manifestement, la deuxième ligne directrice à l'égard des prix est devenue, pour l'Office, l'une des questions les plus importantes à régler en ce qui concerne la réglementation des exportations d'électricité.

Les principales questions soulevées au cours de l'audience à l'égard de cette ligne directrice avaient trait à :

- sa raison d'être;
- son interprétation;
- sa mise en application;
- ses incidences économiques sur les services d'électricité.

4.2.1 Opinion des déposants

Raison d'être de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix

Hydro-Québec a soutenu que le marché de l'électricité entre les services d'électricité est concurrentiel et que, par conséquent, la deuxième

1 Motifs de décision de l'ONÉ relative à une demande présentée par Hydro-Québec conformément à la Loi sur l'ONÉ, août 1984, page 52.

ligne directrice à l'égard des prix n'avait pas sa raison d'être. Hydro-Québec a fait valoir que les prix devraient être négociés librement entre les acheteurs et les vendeurs comme c'est le cas pour les autres produits fabriqués. Cette société a soutenu que la possibilité qu'un service canadien puisse payer plus cher qu'un service américain les approvisionnements d'électricité achetés auprès d'un vendeur canadien reflétait de la façon dont les marchés fonctionnent. Toute ingérence de l'Office dans l'établissement des prix que des exportateurs pourraient exiger des autres services canadiens affaiblirait injustement le pouvoir de négociation des vendeurs. La question des prix mise à part, Hydro-Québec a reconnu qu'en cas d'insuffisance des approvisionnements d'énergie pour satisfaire à la demande canadienne et étrangère, elle offrirait d'abord l'énergie aux services canadiens.

La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick était d'accord avec Hydro-Québec sur le fait qu'en permettant à un service canadien exportateur d'énergie d'économie à caractère interruptible de négocier avec un service canadien des prix plus élevés que ceux exigés d'un client américain, grâce à l'application de formules de partage économies ou d'autres formules d'établissement des prix, le prix négocié représenterait la juste valeur marchande du service. Ces services d'électricité ont donc fait valoir que toute intervention de l'Office pouvant influer sur les prix fixés par des services publics interconnectés serait considérée comme une ingérence non justifiée et injuste dans le fonctionnement du libre marché. Cependant, aucun de ces services ne s'est opposé au principe selon lequel les services canadiens interconnectés ne doivent pas payer la puissance garantie plus cher que les clients à l'exportation.

Par contre, la plupart des autres services publics et des provinces étaient généralement en faveur de l'application de la deuxième ligne directrice qui veut que l'énergie soit offerte aux Canadiens au prix d'exportation. Ils croyaient que la ligne directrice était fondée sur le principe selon lequel les Canadiens ont droit de refuser, en premier lieu, l'énergie proposée au prix d'exportation afin de ne pas payer plus cher que les clients américains pour de l'énergie produite au Canada.

Maritime Electric, Newfoundland Light and Power et Ontario Hydro ont soutenu qu'il faudrait continuer d'appliquer la deuxième ligne directrice à l'égard des prix afin d'assurer que les Canadiens ne sont pas défavorisés par rapport aux clients à l'exportation.

Interprétation de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix

Il est essentiel à l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix que l'expression "service équivalent" soit interprétée de façon satisfaisante.

Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont été les seuls à proposer d'abandonner l'exigence selon laquelle les exportateurs éventuels doivent offrir un service équivalent aux réseaux d'électricité canadiens interconnectés. Selon eux, deux services ne pourraient jamais être équivalents même si leurs caractéristiques physiques sont identifiques parce que pour différents clients, le même service aurait une valeur économique différente. Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont en outre fait valoir que même si un client à l'exportation et un client canadien accordaient la même valeur à un service donné, il n'est pas nécessaire que le service offert au client à l'exportation soit le même que celui offert au client canadien puisque le réseau vendeur peut attribuer des valeurs différentes aux ventes. Étant donné qu'il ne pourrait jamais y avoir de définition objective d'un service équivalent, Hydro-Québec et le gouvernement du Québec ont soutenu que cette question pourrait soulever des doutes inutiles étant donné que le vendeur ne saurait jamais à l'avance de quelle façon l'Office pourrait appliquer le concept à des projets particuliers d'exportation.

Dans le cas des ventes d'énergie d'économie interruptible, la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick était d'accord avec le Québec sur le fait que si deux clients éventuels obtenaient des valeurs économiques différentes de l'achat d'énergie, les services ne seraient pas équivalents même si leurs caractéristiques sont matériellement identiques. En d'autres termes, si un éventuel client américain arrivait, par des achats, à des coûts de production évités plus bas que ceux des réseaux canadiens interconnectés, le fait d'offrir à un réseau américain de l'énergie à un prix moindre ne serait ni injuste ni contraire à la deuxième ligne directrice à l'égard des prix étant donné que les services ne seraient pas équivalents.

Ontario Hydro et Maritime Electric ne partagaient pas le point de vue d'Hydro-Québec et de la Commission d'énergie électrique du N.-B. quant à la façon d'interpréter l'expression "service équivalent". En ce qui concerne les ventes interruptibles d'énergie d'économie, Ontario Hydro a fait valoir que les offres découlant d'un projet d'exportation devraient être faites au prix d'exportation. Elle a soutenu que le facteur déterminant du prix de l'offre doit être la nature du service en soi et non pas l'évaluation du réseau acheteur.

Maritime Electric a fait valoir que l'expression "service équivalent" ne devrait pas être interprétée de façon restreinte car la deuxième ligne directrice à l'égard des prix n'aurait alors aucun sens. Il faudrait plutôt donner aux services équivalents une signification plus large. Maritime Electric était d'avis que les services devraient être équivalents s'ils fournissent en général des produits équivalents à différents clients. De l'avis de Maritime Electric, la définition de "service équivalent" devrait être fondée sur la valeur du produit offert et non pas sur la valeur du produit pour l'acheteur.

Répercussions économiques de la ligne directrice sur les services publics

Redistribution des bénéfices

Plusieurs parties ont fait état des conséquences de l'application de la seconde ligne directrice à l'égard des prix sur la distribution des bénéfices. Hydro-Québec, Manitoba Hydro et la Commission d'énergie électrique du N.-B. ont tous fait valoir que le fait d'obliger les exportateurs à offrir aux services canadiens des prix qui ne sont pas plus élevés que les prix d'exportation supposerait une redistribution du revenu des clients provinciaux des services vendeurs aux clients des services canadiens intercepteurs. Cela équivaudrait selon eux à utiliser la réglementation des prix de l'électricité comme moyen d'accorder des subventions.

Maritime Electric n'était pas d'accord sur ce point et a soutenu que si le service acheteur trouve profitable d'exporter de l'électricité à un certain prix, les ventes de ce même service à des réseaux canadiens au prix demandé à l'exportation ne pourraient qu'être profitables et, conséquemment, il n'y aurait pas de subvention. Maritime Electric a fait remarquer que, dans certains cas, l'application de la deuxième ligne directrice aurait pour conséquence de faire simplement diminuer les profits réalisés par un réseau vendeur sur les ventes aux réseaux canadiens interconnectés.

Efficacité économique

La plupart des déposants qui ont fait des observations sur l'effet de la deuxième ligne directrice ont traité de la question du point de vue de la justice et de l'équité. Toutefois, quelques déposants ont commenté de façon générale les répercussions que l'application ou le rejet de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix pourrait avoir sur l'efficacité économique.

Hydro-Québec a soutenu que le fait d'être obligé de faire des offres aux services canadiens à des prix inférieurs à ceux qui sont prévus dans les ententes d'interconnexion en vigueur pourrait se traduire par le rejet d'occasions d'exportation qui seraient par ailleurs profitables parce que les réductions de revenus internes qui résulteraient de ces exportations pourraient excéder les profits tirés des exportations. Cette société a également prétendu que les exportations pourraient être compromises si les clients étrangers percevaient comme un risque additionnel le fait que l'électricité qu'ils se sont engagés à acheter par contrat, après de longues négociations, pourrait être interceptée par un service public canadien. Cela dit, elle a soutenu que la mise en application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix ne serait pas économiquement efficace.

De son côté, Maritime Electric a prétendu que si les services américains pouvaient acheter l'électricité des vendeurs canadiens à des prix inférieurs à ceux que paient les services canadiens, certaines industries canadiennes pourraient, relativement parlant, être désavantagées sur le plan concurrentiel. Cette société a soutenu que l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix garantirait que les bénéfices économiques que pourrait tirer l'industrie n'iraient pas aux concurrents américains.

Application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix

Prix à offrir

La Commission d'énergie électrique du N.-B. s'est prononcée en faveur de l'utilisation de formule pour établir les prix des exportations

d'énergie interruptible et a soutenu que c'était là la façon habituelle de procéder des services interconnectés, qu'ils soient américains ou canadiens. Manitoba Hydro a plaidé en faveur d'une réglementation qui protégerait le service exportateur contre une réduction des revenus tirés des ventes en cours au cas où les services canadiens seraient autorisés à intercepter les exportations. Elle a déclaré qu'un service canadien ne devrait être autorisé à intercepter des exportations au prix demandé à l'exportation que s'il effectuait des achats en sus de ses autres transactions courantes. Les services canadiens ne devraient donc pas être autorisés à intercepter les exportations afin de remplacer des ventes à prix plus élevés qui sont déjà en cours. C'était aussi l'avis de B.C. Hydro.

D'autres services, notamment Ontario Hydro et Maritime Electric, ont soutenu que le prix à l'exportation devrait être offert pour toutes les catégories d'électricité même si cela devait avoir pour conséquence le remplacement des prix plus élevés entre services canadiens par un prix plus bas à l'exportation.

B.C. Hydro, appuyée par le gouvernement de la Colombie-Britannique, a suggéré que les services qui projettent d'exporter soient obligés de déposer chaque année auprès de l'Office des prévisions des approvisionnements disponibles pour une période de dix ans afin que les services canadiens intéressés n'aient pas à dépendre du mécanisme d'offre. Cette société a affirmé que cette façon de procéder serait plus juste pour les clients canadiens éventuels. Ainsi, parce que les exportateurs ne seraient pas tenus d'offrir officiellement aux prix à l'exportation aux services canadiens, les prix à l'exportation pourraient être inférieurs aux prix des interconnexions. Les règlements provinciaux de la Colombie-Britannique garantiraient cependant que les prix à l'exportation ne seraient jamais inférieurs aux prix que paieraient pour des services équivalents les clients qui achètent en grande quantité.

Traitement des rabais

Certains déposants se demandaient s'il faudrait accorder aux services canadiens interconnectés les mêmes rabais qu'aux clients étrangers. Un exportateur peut offrir un rabais à un client étranger pour toutes sortes de raisons. Par exemple, si un service américain offre de revendre de l'électricité exportée à un autre service américain qui n'a pas directement accès à un exportateur canadien, l'exportateur peut offrir un rabais au service américain comme paiement pour l'acheminement en transit. De même, un exportateur canadien peut offrir un rabais afin d'accéder à un nouveau marché ou en considération de tout coût en capital additionnel qu'un client étranger aurait à engager afin de recevoir l'électricité.

Même si tous les intéressés étaient d'accord en principe pour que les Canadiens obtiennent des rabais en autant que le vendeur reçoive des bénéfices nets équivalents du marché canadien comme du marché étranger, ils ne s'entendaient pas sur le moment où les bénéfices du vendeur pourraient être considérés comme équivalents.

N.S. Power, Manitoba Hydro et TransAlta ont fait savoir qu'il conviendrait d'exiger que les offres faites aux Canadiens comprennent tous les rabais accordés aux clients américains. D'autres déposants ont soutenu qu'il ne serait pas approprié, dans certains cas, d'accorder des rabais aux clients canadiens. Maritime Electric a maintenu qu'il faudrait accorder des rabais aux Canadiens afin de les inciter à ouvrir de nouveaux marchés, mais qu'il ne faudrait pas accorder de rabais liés aux coûts de transit. En effet, dans le cas de nouveaux marchés, le vendeur ne recevrait pas de bénéfices supérieurs à ceux qu'il tirerait de ventes sur un marché canadien existant; par contre, dans le cas d'électricité transitée, le service américain fournirait un service qu'un service canadien ne pouvait pas donner.

La Commission d'énergie électrique du N.-B. a soutenu quant à elle que le rabais offert pour ouvrir un nouveau marché aux États-Unis ne devrait pas être offert aux Canadiens, à moins qu'une vente ne représente également un nouveau marché; cependant, les rabais accordés pour la construction de nouvelles installations aux États-Unis devraient être offert aux Canadiens.

Ontario Hydro a maintenu que dans les cas où des rabais étaient offerts à des services américains à titre d'indemnisation des coûts additionnels de construction, il ne conviendrait peut-être pas d'exiger que des offres identiques soient faites aux Canadiens. Cette société a fait valoir que l'Office aurait à prendre une décision dans chaque cas si un rabais quelconque devait être offerte à des Canadiens. Dans d'autres cas, Ontario Hydro a indiqué que des rabais devraient être accordés aux Canadiens à moins qu'un exportateur

puisse démontrer qu'il ne convient pas de procéder ainsi.

Durée de l'offre

Il y a eu accord général quant à la question de savoir si la ligne directrice concernant le prix à l'exportation devrait continuer d'être appliquée pendant toute la durée du contrat d'exportation proposé. La plupart ont jugé que, aussi longtemps que les services canadiens auraient l'occasion d'accepter une offre d'exportation garantie (pour toute la durée de la licence ou pour une partie déterminée) au prix demandé à l'exportation, et moyennant les modifications pertinentes, ces mêmes services perdraient tout autre droit à l'exportation après avoir rejeté une offre. Maritime Electric a fait valoir, par exemple, que si des services canadiens interconnectés pouvaient choisir d'interrompre en tout temps, les ventes à l'exportation pourraient en souffrir étant donné que les clients étrangers seraient très incertains quant à la fiabilité des contrats d'exportation d'énergie garantie. En ce qui concerne le commerce d'énergie d'économie, où il peut y avoir interception à chaque transaction, la durée de l'offre ne pose pas de problème.

Modification des modalités

Les opinions étaient très partagées quant à savoir si un exportateur devrait être obligé d'apporter des modifications aux modalités précises, autres que le prix, d'un contrat d'exportation d'énergie garantie afin de satisfaire aux besoins des services canadiens interconnectés. D'une part, N.S. Power a déclaré qu'un exportateur ne devrait pas être obligé de faire des modifications puisque les services ne seraient plus alors considérés comme équivalents. D'autre part, Newfoundland and Labrador Hydro a soutenu que, puisque les négociations qui précèdent un contrat d'exportation sont souvent longues, il est évident que les acheteurs ont des exigences uniques et précises. Cette société a ajouté qu'il est très improbable que les modalités négociées par le client étranger conviennent aux services publics canadiens interconnectés. Newfoundland and Labrador Hydro a prétendu que le mécanisme de l'offre, même après modification, serait inadéquat et a suggéré qu'il faudrait, avant d'autoriser des exportations, obliger un exportateur à négocier sérieusement avec les services canadiens pour conclure des contrats stipulant des conditions détaillées et mutuellement acceptables et fixer des prix qui conviennent au marché canadien.

La plupart des parties qui ont commenté cette question, notamment Ontario Hydro, Manitoba Hydro, Maritime Electric et TransAlta, ont convenu que les exportateurs devraient être obligés de modifier les modalités d'une proposition relative à l'exportation si des services canadiens interconnectés le demandent. Toutefois, les parties se sont en général mises d'accord pour dire qu'il serait raisonnable d'exiger des modifications en autant que le vendeur n'ait pas à engager des coûts supplémentaires considérables.

Quantités à offrir

Plusieurs déposants ont traité en particulier de la question de savoir si un service exportateur devrait être obligé de fournir à des services canadiens interconnectés une quantité de puissance et d'énergie inférieure à la quantité déterminée dans le contrat d'exportation d'énergie garantie. Les parties qui ont commenté cette question, notamment Maritime Electric, la Commission d'énergie électrique du N.-B., Ontario Hydro et Manitoba Hydro, ont dit que, en principe, les services publics canadiens devraient être obligés d'offrir aux services publics canadiens interconnectés, avant de procéder à des exportations, la totalité ou une partie de l'électricité qu'ils se proposent de vendre. Maritime Electric a soutenu que sans cela, les petits services publics seraient effectivement empêchés de participer au processus de l'offre parce que le réseau n'aurait pas la capacité d'absorber toute la quantité d'énergie précisée dans les contrats.

Tous se sont accordés pour dire que si le droit de préemption partiel se traduisait par la perte de la plus grande partie de la vente à l'exportation, il faudrait renoncer à offrir moins que la quantité totale devant être exportée. Comme l'ont souligné Ontario Hydro et d'autres sociétés, il y aurait perte d'une vente à l'exportation si la capacité du réseau des services canadiens vendeurs ne pouvait suffire à fournir au client étranger la quantité engagée par contrat et à satisfaire à la demande canadienne plus faible, et si le service public américain ne consentait pas à acheter la quantité restante une fois exercé le droit de préemption au Canada. Ontario Hydro a fait valoir qu'avant d'annuler l'exigence selon laquelle une partie des exportations doit être accessible aux services canadiens, l'exportateur devrait être tenu de faire

la preuve qu'une telle annulation se traduirait par la perte d'une vente à l'exportation.

Séparation des éléments d'un contrat global d'exportation

Plusieurs parties, notamment Maritime Electric, la Commission d'énergie électrique du N.-B., Ontario Hydro, Manitoba Hydro et TransAlta, ont demandé s'il faudrait obliger un exportateur à offrir séparément chacun des éléments d'un contrat global d'exportation. En général, les points de vue des parties étaient à peu près les mêmes que dans le cas de l'interception partielle des quantités destinées à l'exportation. Il est surtout ressorti qu'en principe les services canadiens devraient avoir le droit de prendre des éléments distincts d'un contrat global. Maritime Electric a fait valoir que, sans ce droit,les exportateurs seraient incités à grouper des contrats d'exportation de telle façon que les services canadiens ne puissent obtenir l'électricité à des prix inférieurs à ceux qu'ils paieraient en d'autres circonstances.

Il y a eu également consensus quant au refus d'accorder aux services canadiens le droit d'intercepter un élément si cela devait entraîner la perte d'une vente plus importante à l'exportation, parce que les services américains ont refusé d'accepter des transactions tronquées et que l'exportateur n'a pas la capacité suffisante pour respecter le contrat dans sa totalité. Maritime Electric et Ontario Hydro ont toutes deux soutenu que si un exportateur veut faire annuler l'exigence que soient séparés les éléments d'un contrat global, il doit démontrer qu'autrement le contrat global d'exportation serait menacé dans sa totalité.

4.2.2 Commentaires du Comité d'audience

C'est un principe depuis longtemps établi du Gouvernement du Canada que les Canadiens doivent être les premiers à pouvoir acheter une quantité donnée d'électricité à des prix qui ne sont pas supérieurs à ceux qui sont offerts aux clients étrangers.

Il faut tenir compte aussi de la situation économique. Étant donné la structure de l'industrie canadienne des services publics, s'il n'y avait pas une certaine forme de réglementation fédérale, les exportateurs pourraient fixer des prix différents selon qu'il s'agit d'un client canadien ou d'un client étranger pour l'électricité du Canada. Étant donné qu'il est approprié d'empêcher que les services canadiens paient plus cher que les clients étrangers pour des services équivalents, il importe en deuxième lieu de définir la notion de "services équivalents".

De l'avis de l'Office, deux services devraient être considérés comme équivalents en autant qu'ils sont comparables, du moins dans la mesure où les coûts engagés par le vendeur pour fournir ces services sont semblables, même si différents clients ne leur accordent pas la même valeur.

Le Comité souscrit à l'avis exprimé par l'Office dans une décision antérieure[1] à savoir que, dans un marché concurrentiel, un client qui attache une plus grande valeur à un service ne paiera pas plus cher qu'un client qui attache une valeur moindre à ce même service. Le Comité estime qu'il serait discriminatoire qu'un réseau canadien ait à payer plus cher qu'un client américain pour un service matériellement équivalent, tout simplement parce que ce réseau canadien accorde une plus grande valeur au service en raison des coûts plus élevés qu'il aurait à payer s'il faisait un autre choix. Par conséquent, le Comité est d'avis qu'en vertu de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix, les ventes aux réseaux canadiens devraient être offertes au prix demandé à l'exportation.

Si la deuxième ligne directrice était appliquée de façon à permettre aux réseaux canadiens d'avoir accès aux exportations au prix demandé à l'exportation, le réseau exportateur pourrait tirer des revenus moindres de ses ventes au Canada étant donné que l'énergie vendue à un réseau canadien, au prix exigé à l'exportation, pourrait servir à remplacer l'énergie qui serait, par ailleurs, vendue à un prix plus élevé aux termes d'une entente d'interconnexion. Bien que les services d'électricité puissent vouloir optimiser les profits provenant des ventes aux réseaux interconnectés, le Comité est d'avis que cela ne leur donne pas nécessairement le droit de le faire. En supposant que l'exportation proposée soit profitable à prime abord, il va de soi que les ventes d'un service équivalent à des Canadiens au même prix seront également profitables encore que ce ne soit pas nécessairement dans la même mesure.

---

1 Motifs de décision de l'ONÉ relative à une demande faite en vertu de la *Loi sur l'ONÉ* par Maritime Electric Company Limited et relative à la contre-demande faite en vertu de la *Loi sur l'ONÉ* par la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, janvier 1985.

De plus, le Comité croit que l'application de la deuxième ligne directrice pourrait avoir des effets bénéfiques sur l'économie du pays. Il existe, à l'échelle nationale, trois sources possibles d'amélioration de l'efficacité économique.

En premier lieu, dans les cas où l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix se traduirait par une baisse des prix entre services d'électricité canadiens pour obtenir la parité avec les prix à l'exportation, la consommation d'électricité augmenterait dans la province du service acheteur. L'efficacité économique serait donc améliorée parce qu'il y aurait une plus grande consommation d'électricité produite à des prix se rapprochant davantage du prix de revient que ce ne serait le cas autrement. Le Comité croit qu'il en serait ainsi dans la plupart des cas, même si les revenus du service vendeur s'en trouvaient par ailleurs réduits, parce qu'il ne pourrait pas vendre aux services canadiens voisins à un prix qui correspondrait entièrement à la valeur totale du service qui leur est offert. Tout cela s'applique probablement davantage au commerce de l'électricité garantie qui comporte des coûts cachés et qui est soumis à des structures tarifaires plutôt qu'au commerce de l'énergie d'économie dont le volume n'est pas toujours prévisible aux fins de tarification.

En second lieu, si les services canadiens dont les coûts de production sont plus élevés pouvaient acheter à long terme et à des prix d'exportation plus favorables des quantités additionnelles d'électricité des services exportateurs dont les coûts sont moindres, ces services n'auraient pas autant besoin de construire d'autres installations à des coûts plus élevés pour satisfaire à leurs propres besoins. L'efficience de la production et le revenu national en seraient améliorés.

Troisièmement, l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix peut entraîner une augmentation des avantages que les Canadiens pourraient tirer de toute classe de transaction. Habituellement, les exportateurs canadiens d'électricité cherchent d'abord à vendre leur énergie sur le marché où le coût marginal de production est le plus élevé. Si le marché se trouve aux États-Unis, l'exportateur pourrait, s'il n'y avait pas de deuxième ligne directrice, y exporter de l'énergie même si le coût marginal de production dans une province avoisinante excède le prix à l'exportation. Dans un tel cas, l'application de la deuxième ligne directrice oblige le vendeur à offrir l'énergie à un producteur canadien avoisinant au prix exigé à l'exportation. Si le service public avoisinant achetait cette énergie au lieu d'en produire à un coût plus élevé, le gain net, pour le Canada, correspondrait à la différence entre le coût de production évité par le service canadien avoisinant et les revenus à l'exportation dont on se prive en détournant sur le marché canadien[1] l'énergie destinée au marché d'exportation.

Il faut reconnaître que l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix pourrait entraîner une diminution des bénéfices économiques parce qu'il pourrait y avoir perte de ventes à l'exportation. En effet, le service exportateur pourrait renoncer à l'exportation si les pertes de revenus nets étaient supérieures aux profits réalisés sur les exportations du fait que l'interception des exportations pourraient entraîner le déplacement de ventes déjà en cours à des prix plus élevés. Le déplacement en soi n'est pas une raison suffisante pour renoncer à la mise en application de la deuxième ligne directrice. Le Comité convient qu'il ne serait pas souhaitable, sur le plan économique, qu'un exportateur choisisse de renoncer à une vente d'exportation qui serait par ailleurs profitable pour que des services canadiens continuent de payer les prix plus élevés convenus dans une entente d'interconnexion. Le Comité fait remarquer que les parties qui sont en faveur de l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix ont convenu qu'on pourrait renoncer à l'application stricte de cette ligne directrice s'il y avait perte de vente à l'exportation

---

1. Un exemple simple permet d'illustrer ce point. Supposons que les coûts de production sont de 140 aux États-Unis et de 120 dans la province avoisinante. Le service public vendeur dispose d'un excédent limité d'énergie hydro-électrique qu'il peut vendre à un coût marginal zéro et des ententes ont été passées avec les deux clients éventuels relativement à la vente de ces excédents à 80 p. 100 de leurs coûts de production marginaux.

   Sans la deuxième ligne directrice, les coûts de production de l'énergie acheminée aux États-Unis seraient de 112. Les pertes nettes, pour le Canada, seraient donc de 8 étant donné que les coûts de production de la province avoisinante sont maintenus à 120, tandis que l'exportateur vend son énergie à 112.

   Sous le régime de la deuxième ligne directrice, le vendeur devrait offrir son énergie excédentaire à 112 à la province avoisinante. Si cette dernière l'achète, le Canada accepterait de se priver de 112 en revenus sur le marché d'exportation mais économiserait 120 au titre des coûts de production ce qui se traduirait par des bénéfices nets de 8.

au détriment du bien-être économique du Canada. Le Comité partage ce point de vue.

En ce qui concerne les rabais, il ne fait pas de doute qu'il faut autoriser les exportateurs à offrir quelque rabais qu'ils jugent nécessaires afin d'effectuer une vente à l'exportation, sous réserve, bien entendu, que le prix à l'exportation (sans le rabais) permette de recouvrer la juste part des coûts engagés au Canada. De l'avis de l'Office, cependant, il serait discriminatoire en temps normal de ne pas offrir aux services canadiens des rabais correspondants si l'exportateur obtenait une plus grande marge de profit sur le marché canadien que sur le marché étranger.

Le Comité tient compte du fait que des rabais sont offerts aux clients étrangers pour diverses raisons. Toutefois, si une vente à l'exportation, nette de rabais, était profitable, des ventes d'un service équivalent à des Canadiens au prix d'exportation, net de rabais, seraient également profitables. Toutefois, le Comité convient qu'il pourrait y avoir des cas où des offres, nettes de rabais, faites à des Canadiens pourraient se traduire par des bénéfices moindres pour le Canada parce qu'une occasion serait perdue de faire une vente, par exemple sur un nouveau marché. En pareil cas, l'Office devrait être prêt à dispenser de l'obligation d'offrir des rabais à des services canadiens, mais c'est le service exportateur qui devrait prouver que la mesure est nécessaire.

En ce qui concerne la durée de l'offre, dans le cas de vente garantie, le Comité juge que lorsque un service canadien a rejeté une offre qui lui a été faite au prix d'exportation ainsi que d'autres conditions pertinents, ce service devrait abandonner tout droit ultérieur à l'électricité devant être exportée. Dans le cas de l'énergie interruptible, les services canadiens interconnectés devraient avoir en tout temps le droit d'intercepter l'électricité qui serait exportée.

Le Comité est d'avis que les services canadiens interconnectés devraient aussi avoir le droit de demander qu'un exportateur modifie les modalités d'un contrat d'exportation garantie, pour autant que ces modalités n'imposent pas des coûts additionnels au vendeur. Le Comité fait remarquer que les services d'électricité ayant des besoins uniques, il est peu probable que les modalités particulières à un contract d'exportation garantie conviennent dans la plupart des cas aux besoins d'un service canadien interconnecté.

Le Comité croit également que les services canadiens interconnectés devraient avoir le droit de prendre une partie seulement des quantités négociées dans un contrat d'exportation garantie en autant qu'il n'en résulte pas la perte d'une vente plus importante à l'exportation. (Il y aurait perte si un service canadien ne disposait pas d'une quantité suffisante d'énergie pour satisfaire aux besoins des deux marchés et si la viabilité du contrat d'exportation dépendait de la livraison de toute l'électricité dont l'importateur a besoin.) L'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix minimiserait de cette façon la possibilité que des services canadiens aient à payer des prix plus élevés parce qu'ils n'ont pas la capacité d'absorber les quantités prévues au contrat d'exportation.

Pour des raisons semblables, les services publics canadiens devraient avoir le droit d'intercepter tout élément d'un contrat global d'exportation en autant qu'il n'en résulte pas une perte d'une vente plus importante à l'exportation.

4.2.3 Options

Le Comité envisage un certain nombre de grandes options.

(i) Application stricte

L'Office exigerait que les exportateurs offrent le prix d'exportation aux services canadiens interconnectés pour toutes les catégories d'exportation d'électricité. Dans le cas d'exportation d'énergie interruptible ou d'énergie d'économie, cette option serait réalisée par le mécanisme de l'interception.

La détermination de service équivalent serait faite en fonction de la nature des services et non pas en fonction de la valeur économique que chaque client accorde au service.

Les offres faites aux services canadiens comprendraient tous rabais qui pourraient susciter les mêmes rentrées nettes tant sur les marchés étrangers que sur les marchés canadiens, à moins que l'Office ne soit convaincu que l'inclusion de rabais entraînerait des bénéfices moindres pour le Canada par suite de la perte d'une vente à l'exportation.

Les exportateurs seraient obligés d'offrir une partie des quantités d'énergie garantie à exporter ou

tout élément distinct d'un contrat global d'exportation selon des modalités non discriminatoires.

Dans le cas de contrats d'exportation d'énergie garantie, l'exportateur serait appelé à modifier les offres faites aux services canadiens en autant que les modifications demandées n'imposent pas des coûts additionnels aux exportateurs.

Dans les cas où l'exportateur pourrait démontrer que l'application de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix se traduirait par la perte d'une vente à l'exportation, l'Office pourrait envisager de renoncer à appliquer strictement la ligne directrice. L'Office évaluerait tout renseignement pertinent concernant l'offre et la demande avant de décider du bien-fondé d'une demande de renonciation.

En appliquant la deuxième ligne directrice de cette façon, il y aurait moins de risques que les Canadiens soient traités de façon injuste par rapport aux clients étrangers; en même temps, une telle approche encouragerait l'efficience sur le plan économique.

Les services d'électricité qui s'opposent à l'application de la deuxième ligne directrice verraient l'application stricte comme une contrainte indue exercée sur leur stratégie de commercialisation.

(ii) Surveillance des prix et traitement des plaintes

En vertu de cette option, l'objectif de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix serait maintenu, mais l'exportateur n'aurait pas à démontrer, avant de procéder à une exportation, que les Canadiens ne paieraient pas plus cher que le client étranger pour un service équivalent. Une surveillance permanente alliée à une procédure de traitement des plaintes permettrait d'assurer la conformité avec la ligne directrice.

Bien qu'en principe la surveillance pourrait empêcher les services exportateurs de demander des prix plus élevés aux services canadiens interconnectés qu'aux clients étrangers; dans la pratique, cette façon de procéder pose des problèmes. Les prix de l'énergie interruptible varient souvent beaucoup pendant de courtes périodes; il serait donc difficile de déterminer après le fait si la deuxième ligne directrice a été respectée.

Si une procédure de traitement des plaintes était instaurée, les services publics en viendraient à se surveiller entre eux. Une telle approche pourrait éventuellement poser des problèmes. En effet, un service canadien acheteur pourrait avoir des difficultés à obtenir les renseignements sur les prix dont il a besoin pour s'assurer qu'il ne paie pas davantage que les clients étrangers. Pour qu'une option basée sur une procédure de traitement des plaintes soit perçue comme efficace et équitable, il faudrait qu'il y ait un échange suffisant de renseignements essentiels entre les services et que l'Office soit autorisé à se prononcer sur les plaintes.

En vertu de cette option, il serait souhaitable que l'Office définisse la notion de service équivalent afin que les services d'électricité puissent mieux comprendre leurs droits et leurs obligations.

Au cours de l'audience, cette option n'a pas reçue beaucoup d'appuis.

(iii) Maintien de la ligne directrice relativement aux exportations garanties, mais suppression relativement aux exportations quotidiennes d'énergie

Cette option permettrait de maintenir la seconde ligne directrice à l'égard des prix pour les exportations garanties dont les répercussions sur l'efficience économique sont plus grandes. Cela n'empêcherait pas les Canadiens de payer davantage que les clients étrangers pour l'énergie interruptible quotidienne.

(iv) Suppression de la deuxième ligne directrice à l'égard des prix

Les services exportateurs ne seraient pas obligés d'offrir de l'électricité aux services canadiens avant de procéder à l'exportation. Ce sont les services interconnectés qui auraient à négocier les meilleurs prix possibles auprès des services exportateurs.

Il pourrait en résulter une discrimination en matière de prix ainsi que des ententes moins efficaces relativement à l'approvisionnement, à la consommation et à l'établissement des prix de l'électricité.

Les services ne seraient pas tous d'accord sur cette option. Leur approbation dépendrait de leurs

intérêts futurs en tant qu'exportateurs ou acheteurs d'électricité canadienne.

4.3 Troisième ligne directrice à l'égard des prix

L'Office, en vertu du Règlement sur l'ONÉ, sous-alinéa 6(2)z)(iii) exige que le demandeur démontre que le prix à l'exportation

"(...) n'entrainerait pas, dans le pays qui auquel la puissance est destinée, des prix qui soient sensiblement inférieurs à ceux de l'autre source la plus économique d'alimentation qui existe au même endroit de ce pays."

L'Office a tout d'abord adopté ces trois critères relatifs aux prix dans une décision qu'il a prise en 1967 concernant une demande d'exportation de gaz par la Westcoast Transmission Limited. Dans ce cas, l'exportateur canadien faisait face à un acheteur américain disposant de puissants atouts puisque l'exportateur avait accès à peu d'autres marchés tant au Canada qu'aux États-Unis; la troisième ligne directrice à l'égard des prix a donc été considérée comme utile pour s'assurer que les exportations de gaz canadiens sont vendues au juste prix du marché. Comme l'on craignait que le même désiquilibre du pouvoir de négociation puisse exister sur le marché nord-américain de l'électricité, l'Office a, en 1970, étendu la portée des trois lignes directrices à l'égard des prix aux exportations d'électricité.

La troisième ligne directrice à l'égard des prix n'a pas fait l'objet d'une controverse.

En ce qui concerne les exportations d'énergie interruptible, l'application de la ligne directrice n'a pas posé de problèmes. Dans bien des cas, les prix à l'exportation sont basés sur la formule d'établissement des prix, laquelle comprend les coûts décroissants de production de l'acheteur.

Dans le cas des exportations garanties, l'Office a rencontré certaines difficultés d'ordre pratique pour s'assurer que la ligne directrice soit suivie. Par exemple, les exportations de puissance garantie doivent parfois être comparées aux solutions de rechange hypothétiques dont disposent les services importateurs. Il peut être difficile d'obtenir des prévisions réalistes relativement aux coûts de ces solutions. C'est pourquoi l'Office a approuvé certaines demandes d'exportation sans qu'il soit absolument évident que les prix à l'exportation satisfaisaient à la troisième ligne directrice à l'égard des prix. En général, l'Office a fait preuve de souplesse dans l'application de cette ligne directrice.

4.3.1 Opinion des déposants

À l'exception de la Commission d'énergie électrique du N.-B., tous les grands services exportateurs ont déclaré que la troisième ligne directrice à l'égard des prix devrait être abandonnée. Ils ont soutenu qu'il est souvent difficile d'obtenir suffisamment de renseignements sur les solutions de rechange dont dispose l'acheteur et que, dans bien des cas, les renseignements recueillis avaient trop peu de valeur pour aider aux délibérations de l'Office. Ils ont fait valoir que tous les exportateurs cherchent à maximiser les revenus tirés des exportations et ont mis en doute l'utilité de la ligne directrice. Hydro-Québec a aussi mentionné que, dans certains cas, le fait de déterminer ce qu'il en coûterait aux acheteurs américains pour adopter les solutions de rechange consistait à porter un jugement sur l'orientation future des pratiques de réglementation des États américains; Hydro-Québec se demande donc s'il convient de procéder ainsi. B.C. Hydro a soutenu que la troisième ligne directrice nuit aux efforts de commercialisation des exportations puisqu'elle signale aux importateurs éventuels qu'ils ne tireront que des avantages limités de leurs achats au Canada.

Saskatchewan Power, Newfoundland and Labrador Hydro et Pacific Gas & Electric ont fait valoir que, tant que les exportations seront conformes à la première ligne directrice à l'égard des prix et que l'exportateur pourra en tirer des bénéfices nets qu'il jugera suffisants, la troisième ligne directrice à l'égard des prix n'est pas nécessaire.

La Commission d'énergie électrique du N.-B. et tous les petits services d'électricité ont soutenu que la troisième ligne directrice à l'égard des prix devrait être maintenue en autant que des renseignements d'ordre pratique puissent être obtenus sur les coûts à l'importateur des solutions de rechange. Elle a également fait valoir qu'il est possible qu'il y ait concurrence au niveau des combustibles de substitution entre les exportations d'électricité et l'exportation d'autres formes d'énergie. Elle a donc recommandé que la ligne directrice soit appliquée à toutes les autres formes d'énergie afin de veiller à ce que toutes les formes d'exportation d'énergie soient réglementées de la même façon. Maritime Electric, Newfoundland

and Labrador Hydro et le ministère de l'Énergie de l'Ontario ont soutenu que l'obligation de respecter la ligne directrice permettait d'exercer des pressions souhaitables à la hausse sur les prix à l'exportation. West Kootenay Power and Light a souligné que la ligne directrice obligeait l'exportateur à examiner les solutions de rechange de l'acheteur.

Fraser Incorporated et Maine and New Brunswick Power qui exportent à des filiales ont déclaré que la ligne directrice ne devrait pas être appliquée à leurs types d'activités et ont proposé d'être exemptées de l'obligation de respecter la ligne directrice.

En principe, le ministère de l'Énergie de l'Ontario s'est dit favorable au maintien de la troisième ligne directrice, tandis que le Québec et la Colombie-Britannique croyaient qu'il faudrait y renoncer.

4.3.2 Commentaires du Comité d'audience

Le Comité croit que l'objectif visé par la troisième ligne directrice, soit que les exportateurs doivent chercher à obtenir la pleine valeur marchande pour les exportations d'électricité du Canada, est aussi valable aujourd'hui qu'à l'époque où elle a été adoptée.

Il s'agit en fait de déterminer si l'application de la troisième ligne directrice à l'égard des prix par le gouvernement fédéral facilite l'atteinte de l'objectif. Ce serait le cas s'il y avait divergence entre le service d'électricité et l'intérêt national pour ce qui est d'obtenir les prix les plus élevés possibles sur le marché d'exportation, ou encore si des facteurs indépendants de la volonté des services les empêchaient d'obtenir ces prix. On se demande également s'il est possible de formuler une réglementation valable en utilisant cette ligne directrice.

Le Comité juge que l'intérêt du service d'électricité et l'intérêt national peuvent diverger en ce qui concerne l'objectif d'obtenir la pleine valeur marchande des exportations d'électricité dans quatre circonstances:

- l'exécution d'opérations commerciales dans des conditions de non-concurrence entre entreprises;
- l'offre de rabais aux fins de pénétration de nouveaux marchés;
- l'offre de rabais aux fins d'enlever à d'autres exportateurs canadiens une part du marché; et
- les perceptions en matière de politique commerciale.

Le Comité conclut qu'il ne s'agit pas d'une question qui pose des problèmes règlementaires importants puisque tous les grands services exportateurs sont la propriété des provinces et qu'aucun témoignage n'a été reçu démontrant que des opérations commerciales sont effectuées dans des conditions de non-concurrence.

Si les services offraient des réductions temporaires des prix relatives à la pleine valeur marchande afin de pénétrer de nouveaux marchés, on est en droit de s'attendre à ce que pareille stratégie se traduise par des bénéfices futurs. Le Comité est d'avis que la décision est avant tout l'affaire des services. (Il est important de distinguer entre les réductions de prix dont il est question ici et la question des rabais liées à la deuxième ligne directrice à l'égard des prix. Dans ce cas, la question est de savoir si les réductions de prix ou les rabais offerts aux services américains devraient aussi être offertes aux services canadiens économiquement accessibles.)

La concurrence au sujet des prix entre les services pour obtenir une part du marché pourrait faire baisser certains prix à l'exportation à des niveaux inférieurs à ceux qui pourraient être obtenus si les exigences réglementaires de la troisième ligne directrice à l'égard des prix limitaient la liberté des services d'accorder des réductions. La concurrence au sujet des prix pourrait faire augmenter considérablement la part du marché et les revenus globaux du service qui offre les rabais, au détriment de ses concurrents. Cependant, en l'absence de réduction, le revenu global gagné collectivement par les services serait plus élevé. En principe, il s'agit ici d'un cas où la troisième ligne directrice devrait être maintenue.

En résumé, si l'on exclut la concurrence entre les services pour obtenir une part du marché, le Comité est d'avis qu'il y a peu de risque que les intérêts des services et du gouvernement fédéral divergent substantiellement en ce qui concerne l'obtention de la pleine valeur commerciale pour les exportations d'électricité. Le Comité ne croit pas non plus que des facteurs d'importance empêchent les services d'obtenir la pleine valeur marchande. Il n'y a pas de déséquilibre manifeste de

la puissance commerciale entre les exportateurs canadiens et leurs clients; il n'y a pas non plus aux États-Unis de règlement ou de politique qui fasse obstacle à des négociations harmonieuses et nécessiterait d'appliquer la troisième ligne directrice pour y faire contrepoids.

Les intérêts américains peuvent considérer que l'application de la troisième ligne directrice à l'égard des prix empêche de fixer les prix de l'électricité canadienne au-dessous de la valeur, ou encore ils peuvent considérer qu'il s'agit là d'une technique de fixation des prix abusive. Conséquemment, il n'est pas certain que l'application de la troisième ligne directrice permettrait de réfuter les accusations de concurrence déloyale.

Enfin, le Comité fait remarquer que, pour au moins deux raisons, il est difficile en pratique d'établir une réglementation utile en se servant de la troisième ligne directrice. En premier lieu, certaines transactions pourraient avoir des caractéristiques uniques qui pourraient justifier un prix à l'exportation inférieur à la valeur de l'énergie sur le marché de l'importateur. En deuxième lieu, l'exportation de la puissance peut éviter aux américains d'avoir à construire d'autres installations pour augmenter leur capacité, le coût ou la valeur de ces installations étant une question de point de vue. Dans ces cas, il est difficile d'affirmer que le point de vue de l'organisme de réglementation est plus valable que celui du service qui négocie un prix.

Pour toutes ces raisons, le Comité conclut que la troisième ligne directrice à l'égard des prix n'est pas indispensable à la réglementation des exportations de l'électricité, à moins que, du point de vue du Canada, on ne juge que la concurrence que se font les services d'électricité entre eux concernant le prix sur le marché d'exportation serait particulièrement nuisible et que la troisième ligne directrice à l'égard des prix éliminerait effectivement cette concurrence.

4.3.3 Options

Le Comité entrevoit deux grandes options.

(i) Maintenir le statu quo

Cette option conserverait à un service canadien la position de force qu'il occupe dans les négociations (mais qu'il perd en vertu de l'option (ii)) du fait de l'existence et de l'application de la troisième ligne directrice à l'égard des prix. De même, les bénéfices quels qu'ils soient résultant de la divulgation d'information commerciales au cours d'une audience publique seraient conservés.

(ii) Suppression de la troisième ligne directrice à l'égard des prix

Cette option réduirait le fardeau réglementaire fédéral des services publics et laisserait à ces derniers une plus grande liberté d'action pour établir les prix à l'exportation.

Il reste que cette option n'est pas avantageuse en ceci qu'un service canadien perdrait sa position de force dans les négociations du fait de l'existence et de l'application de la troisième ligne directrice à l'égard des prix. En outre, les bénéfices obtenus grâce à la divulgation d'informations commerciales sur le marché américain au cours d'une audience publique pourraient être perdus.

4.4 Prix minimums à l'exportation

À l'occasion, les services d'électricité ont demandé des licences d'exportation lorsque le prix de l'énergie à exporter n'avait pas été établi au moment de l'audience. Parmi ces exportations, il faut compter les catégories d'énergie interruptible pour lesquelles les prix peuvent être déterminés par un comité d'exploitation composé de membres du personnel du service public chargé de l'application. Dans la plupart des cas où les prix n'ont pas été déterminés dans les contrats, il s'agissait d'exportation d'énergie hydroélectrique pour laquelle le coût de production marginal était faible, et où l'acheteur avait d'autres choix à un coût moindre.

En pareil cas, l'Office avait pour habitude, après s'être assuré que le prix de ces exportations était juste et raisonnable, d'assujettir les licences d'exportation à des prix minimums. L'objectif de ces prix minimums est de veiller à ce que tous les coûts engagés pour faire les exportations sont remboursés (la première ligne directrice à l'égard des prix) et de s'assurer, dans les cas où le coût de production marginal est très bas, que les prix demandés ne s'éloignent pas beaucoup de ceux de la solution de rechange de l'acheteur à un moindre coût (la troisième ligne directrice à l'égard des prix).

Bien que l'Office n'ait pas considéré la question des prix minimums à l'exportation comme un problème, certaines parties intéressées ont pris la parole à ce sujet au cours de l'audience.

4.4.1 Opinion des déposants

Seuls le gouvernement de la Colombie-Britannique et B.C. Hydro sont intervenus sur la question des prix minimums. Le dernier intervenant s'est plaint que les prix minimums pour B.C. Hydro n'ont pas été déterminés de façon uniforme par l'Office. Dans certains cas, l'Office a utilisé le coût de production marginal plus une marge, ce qui a donné un prix minimum à peu près égal au plus bas prix du marché. Dans d'autres cas, le prix minimum a été défini comme le coût d'opportunité du gaz pour les ventes d'énergie thermique dans la province exportatrice. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a aussi déclaré qu'à son avis, c'est le coût de production marginal croissant qui doit s'appliquer aux prix minimum des ventes d'énergie interruptible; dans le cas des exportations d'énergie garantie, c'est le prix contractuel établi pour les grandes industries canadiennes qu'il faudrait retenir. Il a proposé que l'Office conçoive une approche plus souple.

B.C. Hydro propose d'éliminer les prix minimums puisqu'ils sont vite périmés, qu'ils peuvent empêcher des ventes sur les marchés concurrentiels (bas prix) et peuvent devenir des prix cibles pour les acheteurs éventuels.

4.4.2 Commentaires du Comité d'audience

Le Comité croit que lorsque les prix sont déterminés dans un contrat, ces prix devraient être inclus comme des prix minimums dans la licence. Lorsque le prix n'a pas été déterminé par contrat, le Comité est d'avis que l'Office devrait établir un prix minimum qui respecterait au moins la première ligne directrice. Il faut évidemment déterminer si la troisième ligne directrice est maintenue avant d'exiger que, dans certains cas, les prix minimums soient conformes à cette ligne directrice.

4.4.3 Options

Le Comité entrevoit deux grandes options.

(i) Conserver le concept des prix minimums

Lorsque le prix de l'énergie que l'on propose d'exporter n'a pas été déterminé au moment de l'audience, l'Office établira, dans les modalités d'une licence, un prix minimum au-dessous duquel l'énergie ne pourra pas être exportée. Le prix minimum devrait au moins satisfaire à la première ligne directrice à l'égard des prix et, dans certaines situations, à la troisième. Il pourrait s'agir d'un prix minimum fixe, d'une formule, ou d'un prix déterminé à partir des prix du marché. Si l'on utilise un prix minimum fixe, l'Office pourrait délivrer une licence prévoyant la possibilité d'apporter des changements, dans les limites déterminées, avec l'approbation de l'Office sans qu'il soit nécessaire de faire une nouvelle présentation au gouverneur en conseil.

L'industrie, à l'exception peut-être de B.C. Hydro, ne s'opposerait pas au maintien du concept des prix minimums.

(ii) Abandon du concept des prix minimums

Lorsque les prix sont déterminés, par exemple, par un comité d'exploitation composé de représentants de services qui font des transactions ou au moyen d'une formule qui ne garantit pas un prix supérieur au coût de revient ou un prix se rapprochant des prix du marché, l'Office ne serait pas assuré que le prix d'exportation est juste et raisonnable ou qu'après la délivrance de la licence, l'exportateur continuera à respecter les première et troisième lignes directrices à l'égard des prix relativement à ces exportations. L'Office s'en remettrait effectivement aux décisions du comité d'exploitation en ce qui concerne le respect des exigences de l'Office. Cependant, la quantité d'énergie destinée à l'exportation pour laquelle il faudrait établir un prix minimum est faible et, dans la plupart des cas, serait de la catégorie de l'énergie interruptible. Aucun service public ne s'opposerait à l'abandon du concept du prix minimum, sauf certaines organisations de consommateurs.

Chapitre 5
Durée des licences

L'article 85 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* limite la durée des licences à vingt-cinq ans à compter de la date à laquelle les exportations commencent. Il ne semble pas y avoir de raison explicite justifiant cette limite. Elle peut avoir été choisie afin de correspondre avec celle des licences d'exportation de gaz naturel. Dans ce dernier cas, la période de vingt-cinq ans a été avant tout choisie pour permettre l'amortissement des dépenses en capital engagées dans la construction de pipelines. Lorsque l'Office a été créé, on prévoyait que l'approbation de licences d'exportation d'électricité pour des périodes supérieures à un an ne se ferait que dans des circonstances exceptionnelles. Cette situation a changé en 1963 lorsque, comme il l'a été dit au chapitre précédent, le gouvernement a annoncé dans sa Déclaration relative à la *Politique nationale de l'électricité* qu'il appuyait les exportations à long terme d'électricité du Canada dans certaines circonstances pour des périodes maximales de vingt-cinq ans. Il s'agit encore aujourd'hui de la période maximale pour laquelle l'Office est autorisé à délivrer une licence d'exportation.

Le Comité fait remarquer que la *Loi* est administrée depuis 1959 et que ce n'est qu'en deux occasions que des demandes ont été présentées et que des licences d'exportation ont été délivrées pour une durée de vingt-cinq ans. La première demande a été faite en 1963 et l'Office avait délivré à la Maine and New Brunswick Electrical Power Company, Limited une licence autorisant des exportations maximales de 42 MW de puissance garantie afin de permettre à cette société de réaménager, au Nouveau-Brunswick, sa centrale hydro-électrique Tinker dont la production devait être exportée à Maine Public Service Company. La deuxième demande a été présentée en 1965 alors que l'Office a délivré à Ontario Hydro une licence autorisant l'exportation maximale de 3 MW de puissance garantie à The Power Authority of the State of New York.

L'Office reconnaît que les conditions régissant le commerce de l'électricité sur le marché d'exportation ont changé et qu'il doit maintenant compter avec les nouveaux projets de construction de grosses centrales dont la production serait réservée à l'exportation aux termes d'ententes garanties à long terme. L'Office a donc cherché à obtenir les vues des parties intéressées sur la question de savoir si la limite actuelle de vingt-cinq ans devrait être changée et, le cas échéant, quelle limite il faudrait alors fixer.

5.1 Opinion des déposants

La plupart des gros services publics notamment Ontario Hydro, Hydro-Québec, La Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick, Maritime Electric, Manitoba Hydro et Alberta Power de même que le gouvernement du Québec ont affirmé que la limite de vingt-cinq ans prévue relativement aux licences est arbitraire et que l'Office devrait avoir le pouvoir et la latitude de juger chaque cas selon son bien-fondé. Entre autres raisons à l'appui de cette position, les services canadiens souhaitaient avoir une plus grande marge de manoeuvre pour négocier leurs contrats d'exportation à long terme et pouvoir améliorer la rentabilité de leurs projets d'exportation surtout ceux qui constitueraient une solution de rechange à la construction d'installations aux États-Unis. De plus, dans certains cas, la durée des transactions financières nécessaires pour appuyer un projet visant une centrale réservée à l'exportation peut être supérieure à vingt-cinq ans.

Nova Scotia Power était d'avis que l'Office devrait avoir la possibilité d'excéder la limite prévue, mais que la durée de la licence ne devrait pas dépasser ni la durée du contrat de vente ni la durée de vie économique de la centrale réservée à l'exportation. Ontario Hydro a proposé qu'en ce qui concerne les installations réservées au marché d'exportation, un critère pertinent serait la durée de vie utile de l'installation construite au Canada et réservée à l'exportation, ou la durée de l'installation dont la construction est remplacée, aux États-Unis, par le contrat d'exportation si la durée de vie de cette dernière installation est plus

courte. TransAlta croyait qu'il convenait de conserver la limite actuelle de vingt-cinq ans mais, qu'en plus, l'Office devrait prévoir un certain mécanisme qui lui permettrait de considérer des licences d'une durée de plus de vingt-cinq ans. Par contre, M. Bell a fait ressortir que pour obtenir les meilleurs prix à l'exportation, il faudra peut-être autoriser des exportations à long terme. Il a recommandé de porter à trente-cinq ans la durée maximale des licences, ce qui correspondrait à la durée de vie économique des installations de remplacement aux États-Unis. Les porte-parole du Sierra Club ont également fait observer que dans des circonstances spéciales comme dans le cas des arrangements frontaliers, il serait justifié de délivrer une licence d'une durée supérieure à vingt-cinq ans.

Les déposants, notamment B.C. Hydro, Saskatchewan Power Corporation et les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique étaient pour le maintien de la limite actuelle de vingt-cinq ans concernant les licences. En général, ils ne voyaient aucune raison de porter la durée des licences à plus de vingt-cinq ans. Les principaux arguments fournis à l'appui de leur proposition étaient l'incertitude et la difficulté d'établir des prévisions quant à l'équilibre de la charge et de la production d'énergie au cours des prochaines années et les risques encourus si les prévisions se révélaient fausses. De plus, les déposants ont avancé que la durée actuelle de vingt-cinq ans laisse aux exportateurs une marge de manoeuvre suffisante pour profiter de toute occasion prévisible sur les marchés d'exportation. Cependant, B.C. Hydro a déclaré qu'à son avis la plus grande latitude que permettrait une limite d'au moins vingt-cinq ans serait souhaitable dans les cas où un contrat d'exportation permettrait de remplacer l'exploitation d'une centrale thermique pendant toute sa durée de vie utile.

Plusieurs déposants, notamment Newfoundland Light and Power et West Kootenay Power and Light, ont fait valoir que si l'Office devait avoir le pouvoir de délivrer des licences d'une durée supérieure à vingt-cinq ans, il faudrait alors prévoir une forme d'examen régulier des exportations après un certain nombre d'années, disons cinq à sept ans. La *North West Conservation Act Coalition* a soutenu que même actuellement un contrat d'exportation de vingt-cinq ans doit faire l'objet d'un examen après cinq ou dix ans et, si toutes les parties en conviennent, il peut être remplacé par un nouveau contrat de vingt-cinq ans. Cet examen régulier s'impose parce qu'en raison de nouvelles circonstances, il devient difficile de protéger les intérêts des Canadiens.

Des déposants ont présenté leurs vues séparément sur la question de la durée des licences d'exportation d'énergie garantie produite par des installations existantes. B.C. Hydro a en effet laissé entendre que dans le cas des licences d'une durée maximale de dix ans, le service public serait prêt à prouver périodiquement à l'Office qu'il dispose d'excédent suffisant pour fournir le volume contractuel visé par de telles exportations. D'autre part, le gouvernement de la Colombie-Britannique a proposé que dans ces cas, la durée maximale d'application des licences soit fixée à quinze ans. Les porte-parole du Sierra Club of Western Canada ont soutenu qu'il faudrait autoriser des durées maximales de cinq ans relativement aux licences de vente, entre services publics, d'excédent temporaire tandis que ceux d'Enquête Énergétique ont recommandé d'interdire tous les contrats de cinq ans ou plus qui sont fondés sur les coûts des services importateurs.

En ce qui concerne les exportations d'énergie interruptible, West Kootenay Power, B.C. Hydro et la province de la C.-B. ont laissé entendre qu'il ne devrait y avoir aucune limite quant à la durée des licences. Ces déposants ont fait valoir que puisque ces exportations peuvent être interrompues en tout temps, aucune forme d'engagement ne lie vraiment les parties d'où l'inutilité de fixer une limite.

5.2 Commentaires du Comité d'audience

Le Comité fait observer que même si les vues des déposants variaient beaucoup, la question de la durée des licences d'exportation n'a généralement pas soulevé de controverse.

Le Comité a trouvé difficile d'établir un fondement analytique pour déterminer la durée maximale des licences. Il reconnaît cependant que les gouvernements et le public étaient intéressés à ce que les ressources énergétiques du Canada ne fassent pas l'objet d'engagements visant de très longues périodes. Ce comportement laisse supposer qu'il faut continuer de fixer une période maximale précise quant aux licences d'exportation.

Le Comité fait également remarquer que les principales questions soulevées au sujet de la durée des licences, notamment l'incertitude concernant

l'évolution future des facteurs économiques et techniques, ont davantage trait aux conditions d'application des contrats qu'à la durée des licences. Par conséquent, le fait de modifier la limite prévue ne changera pas forcément la nature des risques et des incertitudes.

Les propositions extrémistes des déposants visaient à éliminer la durée maximale prévue quant aux licences d'exportation et à accorder à l'Office le pouvoir de déterminer, dans chaque cas, la durée qui s'imposerait. Dans ces circonstances, les exportateurs éventuels pourraient chercher à négocier des contrats à très long terme, peut-être même de plus de cinquante ans pour l'énergie produite par des centrales hydroélectriques réservées à l'exportation.

L'Office note que si des centrales sont construites uniquement en vue de l'exportation d'énergie, elles peuvent être traitées de façon différente de celles des réseaux canadiens. Ainsi, la production de ces centrales réservées à l'exportation ne serait pas disponible pour les approvisionnements intra-provinciaux et la durée des licences d'exportation ne poserait pas de problème.

Le Comité reconnaît que le fait de maintenir la limite actuelle quant à la durée des licences d'exportation pourrait limiter arbitrairement le choix des options en matière d'exportation. Les projets d'exportation les plus touchés seraient ceux aux termes desquels l'énergie exportée viserait à remplacer la production de centrales thermiques américaines pendant environ 35 ans, ce qui correspond à la durée de vie économique des centrales. Cette situation pourrait être corrigée si la durée actuelle des licences d'exportation était portée à trente-cinq ans.

En ce qui concerne les suggestions selon lesquelles les exportations à long terme devraient faire l'objet d'un examen périodique afin de protéger les intérêts des Canadiens, le Comité constate qu'une telle approche comporterait certains risques. Les services acheteurs insisteraient probablement pour que leurs contrats fassent l'objet d'examens similaires, ce qui leur permettrait de résilier leurs contrats à long terme avant la date ultime d'expiration. Les exportateurs pourraient alors se trouver aux prises avec une capacité excédentaire coûteuse et se voir offrir peu d'occasions sur le marché. De plus, le Comité note que le fait d'imposer un examen périodique pourrait également entraîner une diminution du prix d'exportation puisque la valeur que le produit représente pour l'acheteur serait vraisemblablement diminuée par le simple fait d'exiger un examen.

En ce qui concerne la question de la durée maximale des licences d'exportation d'énergie produite par des installations existantes et la suggestion voulant que l'on retienne des durées allant de cinq à quinze ans, l'Office a maintenant le pouvoir de fixer les durées qui, selon lui, s'imposent et le Comité ne voit pas de raison d'enchâsser, dans la *Loi*, des limites précises quant à la durée de ces licences d'exportation.

Certains déposants ont fait valoir que les exportations d'énergie interruptible devraient être autorisées sans fixer de limite quant à la durée des licences. Le Comité a de la difficulté à accepter l'idée qu'il faudrait approuver des exportations qui se poursuivraient indéfiniment. Le caractère interruptible des transactions d'énergie se situe à de nombreux niveaux allant des échanges journaliers d'énergie d'économie aux limites très exigeantes associées aux ventes à long terme de blocs d'énergie interruptible sur le marché d'exportation. Il peut y avoir de bonnes raisons d'autoriser les services publics à effectuer des échanges journaliers d'énergie d'économie sans limiter la durée des licences. Cependant, dans le cas des exportations de blocs d'énergie, les modalités précises d'application des contrats définiront dans quelle mesure les ventes d'énergie peuvent être interrompues. Par conséquent, les considérations relatives à la durée des licences visant des exportations d'énergie interruptible pourraient être similaires à celles des licences d'exportation garantie.

5.3 Options

Le Comité envisage trois grandes options

(i) Maintenir la limite à vingt-cinq ans

Même si une seule licence d'exportation d'une durée de vingt-cinq ans a été délivrée jusqu'à maintenant, le Comité constate qu'il existe actuellement plusieurs projets de construction d'installations dont la production serait réservée au marché d'exportation.

Si la limite prévue quant à la durée de ces licences d'exportation demeurait inchangée, cela pourrait

nuire aux projets d'exportation fondés sur la construction de centrales dont la production est réservée à l'exportation en vue de remplacer l'énergie que les États-Unis devraient produire autrement. Ces projets d'exportation pourraient nécessiter des licences dont la durée correspondrait à la période de vie économique qui est d'environ trente-cinq ans, des installations de remplacement qui seraient construites aux États-Unis.

(ii) Modifier la *Loi* afin de porter à trente-cinq ans la durée maximale des licences d'exportation

Aux termes de cette option, la limite prévue quant à la durée des licences d'exportation serait non seulement maintenue mais portée à trente-cinq ans. La plupart des services exportateurs, spécialement ceux qui se proposent de faire des exportations à long terme d'énergie produite à partir de centrales réservées à l'exportation surtout en vue de remplacer l'énergie qu'il faudrait autrement produire aux États-Unis, seraient en faveur d'une telle modification. Même si la durée des licences d'exportation continuerait d'être limitée, une période de trente-cinq ans permettrait, en fait, de satisfaire à la plupart, sinon à la totalité des exigences des projets d'exportation actuellement envisagés. Les seules exceptions à la règle seraient les projets d'aménagement de sites hydroélectriques en vue de l'exportation d'énergie puisque ceux-ci, en raison de leur durée et de leurs incidences sur les rivières et les terres, tant au Canada qu'aux États-Unis, nécessiteraient la ratification de traités par les gouvernements du Canada et des États-Unis. Le traité du fleuve Columbia (Columbia River Treaty) et le traité de la vallée Skagit (Skagit Valley Treaty) en sont deux exemples.

(iii) Modifier la *Loi* afin de supprimer la limite concernant la durée des exportations

Selon cette option, le demandeur aurait toute la latitude voulue pour présenter une demande d'exportation sans égard à la durée du contrat tandis que l'Office aurait aussi toute la latitude voulue pour examiner et approuver cette demande. Cette option ne laisse pas entendre que l'Office devrait approuver des exportations qui se poursuivraient indéfiniment mais plutôt qu'il pourrait fixer une limite appropriée à la durée des licences délivrées relativement à ces exportations.

Une variante de cette option serait de maintenir la période de vingt-cinq ans et de permettre de la dépasser si l'Office juge que cela serait conforme à l'intérêt public.

Cette option serait appuyée par la plupart des services publics exportateurs; elle leur donnerait toute la latitude voulue pour négocier des contrats d'exportation sans contrainte pour ce qui est des limites que la *Loi* peut prévoir quant à la durée des licences. Certains services d'électricité, de nombreux groupes d'intérêt public et des associations s'opposeraient à une telle option qui pourrait laisser croire que le gouvernement fédéral ne se préoccupe pas des ressources canadiennes en énergie électrique vendues aux États-Unis. En particulier, le fait d'autoriser des contrats d'exportation visant de très longues périodes (cinquante à soixante ans, par exemple) pourrait être perçu par le public comme une aliénation des ressources canadiennes pour une période beaucoup trop longue. Dans le contexte d'une telle option, les responsables des organismes de réglementation devraient justifier soigneusement la durée des licences surtout dans le cas des ententes d'exportation à très long terme.

Chapitre 6
Accès aux réseaux de transport aux fins d'exportation

Il peut arriver que des services d'électricité canadiens qui ont un excédent de puissance à exporter n'aient pas un accès direct aux marchés américains. Leur seule façon de le faire peut être alors d'utiliser les installations de transport d'un autre service canadien ou de construire leurs propres installations de transport d'électricité en les faisant passer par une autre province, en direction des États-Unis. L'Office a demandé aux parties intéressées de donner leur avis sur les points dont il faut tenir compte dans un cas où un service canadien doit avoir accès aux installations de transport d'un autre service s'il veut exporter la puissance excédentaire dont il dispose.

Certaines parties intéressées ont également parlé d'accéder aux marchés américains en se servant de l'article 90.1 de la *Loi*. Cet article stipule que:

> "Le gouverneur en conseil peut prévoir par décret l'application des dispositions des articles 20, 40 à 45, 47 à 49 et du paragraphe 46(1) à toute installation qui doit être construite et exploitée aux fins de transmission de la force motrice d'un endroit situé dans une province à un autre endroit au Canada situé à l'extérieur de cette province; en tel cas, ces dispositions s'appliquent à l'installation visée par le décret et l'expression "ligne internationale de transmission de force motrice", partout où elle se trouve dans ces dispositions, s'entend de cette installation."[1]

6.1 Opinion des déposants

Les opinions sur cette question étaient très partagées. Certains s'opposaient fortement à l'intervention de l'ONÉ en ce qui concerne l'accès aux réseaux de transport entre les services interconnectés ou par l'entremise de ces services tandis que d'autres appuyaient pleinement cette intervention. Ce sont les grands exportateurs et leurs gouvernements provinciaux respectifs qui s'opposaient le plus à ce que l'Office ait des pouvoirs accrus dans ce domaine. Parmi les autres services qui ont donné leur opinion sur cette question, la plupart était en faveur d'un accroissement des pouvoirs de l'Office.

La plupart des parties qui s'opposaient à ce que l'Office ait des pouvoirs de décision accrus quant à l'accès aux réseaux de transport étaient d'avis que les services qui sont propriétaires de leurs installations de transport devraient avoir le pouvoir de décider comment ces installations devraient être utilisées. Ils ont déclaré que l'accès aux réseaux de transport qui permet le transit des exportations devrait être négocié librement entre les parties concernées. Hydro-Québec croyait qu'il serait injustifié et injuste d'obliger un service d'électricité qui a couru des risques économiques et financiers pour construire et exploiter ce genre d'installations à permettre l'accès au transport à un autre service public, surtout si cela se fait par quelque processus arbitraire.

Énergie N.-B., Ontario Hydro et B.C. Hydro, tous des services exportateurs, ont affirmé que leurs réseaux de transport étaient limités et que l'accès au transport devrait être permis pour autant que les risques et les coûts sont partagés. B.C. Hydro et Énergie N.-B. ont aussi déclaré que la proximité entre une province et un marché est tout autant une ressource naturelle provinciale que la géologie et la topographie des lieux d'où provient l'énergie à vendre. Les provinces, par conséquent, devraient exercer un contrôle sur l'utilisation de cette ressource. Ontario Hydro a ajouté que son réseau de transport devrait servir avant tout à fournir les charges destinées à sa province et que les transactions entre services d'électricité au Canada devraient primer sur l'utilisation de ces installations par d'autres aux fins du transit de puissance vers les marchés d'exportation.

1. *Loi sur l'Office national de l'énergie*, 1980-81-82-83, c. 116, A.32

Le ministère de l'Énergie de l'Ontario a déclaré que l'article 90.1 de la *Loi* est inadéquat et devrait être retiré et que l'accès aux réseaux de transport devrait se faire par accords mutuels qui seraient assujettis uniquement à l'approbation du gouvernement provincial. Le gouvernement du Québec est d'accord sur ce point.

Parmi les services non exportateurs, ceux de Terre-Neuve et de l'Alberta étaient d'avis que l'accès aux réseaux de transport est une question clé. Ils ont fait valoir que l'Office devrait avoir le pouvoir de réglementer les transferts entre services d'électricité et le transit sur les lignes interprovinciales de transport d'électricité de la même façon que celui-ci réglemente actuellement les pipelines interprovinciaux. Ils ont affirmé que l'article 90.1 de la *Loi* ne permet pas de régler de façon satisfaisante la question de l'accès aux réseaux de transport, et que l'Office devrait avoir les pouvoirs nécessaires pour ordonner à un service intermédiaire de fournir un accès au transport à un service d'une autre province, à condition que ce service intermédiaire soit pleinement indemnisé de tous ses frais. La pleine indemnisation ne devrait pas comprendre, de l'avis de ces services, l'indemnisation du manque à gagner lié à la perte possible de marchés d'exportation. En général, ces services croyaient que, si les pouvoirs de l'Office étaient accrus en ce qui concerne l'accès aux réseaux de transport, il serait possible de procéder à une déréglementation substantielle dans d'autres domaines. Newfoundland and Labrador Hydro est allée plus loin en déclarant qu'un service qui refuserait d'accorder l'accès aux réseaux de transport ou au transport de transit à un autre service, devrait se voir empêché de profiter des marchés d'exportation.

Un autre service non exportateur, Maritime Electric, a laissé entendre que les pouvoirs que détient l'Office en vertu de l'article 90.1 devraient à tout le moins être maintenus. Il a ajouté qu'à son avis, cet article donne à Maritime Electric l'occasion d'avoir accès à d'autres sources d'énergie que celles qui sont immédiatement adjacentes à l'Île-du-Prince-Édouard. Cependant, Maritime Electric était d'avis qu'il est préférable de négocier une entente satisfaisante de transport de transit que de construire des installations de transport distinctes devant passer par une autre province.

Enquête Energétique, le Sierra Club et le caucus de l'opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard ont été les seuls autres déposants à exprimer leur opinion. Enquête Energétique a déclaré qu'elle croyait que l'ONÉ devrait jouer un rôle pour ce qui est de réglementer la capacité de transport en trop des réseaux d'électricité provinciaux de sorte que les services des autres provinces puissent l'utiliser. Le Sierra Club estimait que les services devraient négocier l'accès aux réseaux de transport; ce n'est qu'en dernier ressort qu'un orga-nisme comme l'Office national de l'énergie devrait ordonner à un service de donner accès à un autre service. Le caucus de l'opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard a suggéré que soit formulée une politique nationale qui créerait des corridors permettant aux consommateurs canadiens d'avoir accès à meilleur marché à de l'électricité provenant d'autres régions tout en permettant aux producteurs d'avoir un accès équitable aux marchés.

6.2 Commentaires du Comité d'audience

La question fondamentale dont il est question ici, c'est que les services qui n'ont pas un accès direct aux marchés américains convoités ne sont peut-être pas autorisés à joindre ces marchés en traversant le territoire d'une province voisine ou en utilisant les installations de transport du réseau voisin.

Les services sans accès direct aux marchés d'exportation peuvent essayer d'obtenir cet accès de deux façons.

- Un service peut chercher à avoir accès aux installations de transport d'un autre service aux fins du transport de transit de ses excédents vers un marché d'exportation.

- Par contre, un service peut avoir accès au transport vers un marché d'exportation en construisant une ligne réservée à l'exportation laquelle traverserait une autre province.

Avant d'envisager chacune de ces situations séparément, le Comité croit qu'il importe de faire plusieurs observations d'ordre général.

Le Comité rejette l'hypothèse selon laquelle la situation géographique devrait empêcher l'accès

aux marchés d'exportation et ainsi limiter la concurrence. La position du gouvernement fédéral sur les questions de commerce interprovincial et international est claire: le gouvernement souscrit au principe que, pour autant que faire se peut, le commerce des biens et services ne devrait pas être limité par les frontières provinciales (ou internationales). Ce principe s'applique autant à l'électricité qu'aux biens et services. Dans un même temps, il faut reconnaître que les réseaux électriques des services provinciaux ont été construits à l'origine pour satisfaire aux besoins de la province et ce n'est que plus tard qu'ils ont été utilisés pour leur permettre de respecter des engagements à l'extérieur de la province. À cet égard, ces réseaux diffèrent d'autres moyens de transport de biens et services tels que les pipelines interprovinciaux, les chemins de fer et les lignes téléphoniques.

Ces principes sont clairement énoncés dans la *Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité* et dans la *Loi sur l'ONÉ*, notamment à l'article 90.1, et s'appliquent universellement à toutes les régions du Canada. Un des principaux objectifs de la *Déclaration relative à la politique nationale de l'électricité* était de créer un climat propice à l'expansion de réseaux d'électricité au Canada. À cette fin, le gouvernement du Canada a déclaré qu'il encouragerait la construction de nouvelles interconnexions afin de profiter des avantages qui pourraient résulter de la coordination des opérations des réseaux et du commerce de l'électricité avec les États-Unis.

Le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral n'a jamais eu l'intention de réserver le commerce international de l'électricité aux seules provinces dont les services ont un accès direct aux marchés américains. Ce serait exercé un monopole contraire à l'intérêt public que de se fonder sur la seule situation géographique pour empêcher un service d'exporter de l'électricité par le moyen le plus économique.

(i) Accès aux réseaux de transport pour le transit des exportations d'électricité

L'Office n'a pas le pouvoir d'ordonner l'accès au transport pour le transit d'énergie à l'exportation. Les services eux-mêmes doivent, par la négociation, chercher à obtenir l'accès aux réseaux de transport. Bon nombre de services exportateurs ainsi que leurs gouvernements provinciaux sont pour le maintien du *statu quo*. Dans les circonstances actuelles, cependant, il semble que la force des arguments que chaque partie présente à la table de négociation puisse faire pencher la balance en faveur du service qui fournit le service de transit comme en fait foi une pièce présentée par TransAlta. Dans cette pièce, B.C. Hydro laissait entendre clairement qu'elle n'était pas prête à discuter avec TransAlta de la question d'autoriser l'accès aux réseaux de transport pour faire transiter la puissance et l'énergie à des fins d'exportation parce que B.C. Hydro craignait la perte possible d'un marché.

Transit d'exportations garanties

Si l'on devait ordonner l'accès aux réseaux de transport pour le transit d'exportations garanties, des questions d'ordre technique, économique et financière se poseraient.

- Le réseaux qui fournit le service de transit a-t-il une capacité de transport disponible ou a-t-il besoin d'augmenter sa capacité de transport?

- Quels arrangements financiers faudrait-il prendre dans les cas où des installations de transport supplémentaires seraient nécessaires?

- Quels tarifs faudrait-il appliquer au transport de transit?

- Les tarifs devraient-ils comprendre l'indemnisation du service qui fait le transport de transit relativement au manque à gagner sur le marché étranger, le cas échéant?

Le Comité croit que ce sont les services qui devraient d'abord avoir la responsabilité de négocier les ententes relatives au transport de transit. Il peut être souhaitable, cependant, de changer la réglementation de façon à ce que les services, à défaut d'en arriver à une entente, puissent chercher à faire transiter par des lignes de transport construites et payées par d'autres la puissance qu'ils veulent exporter, afin de répondre à leurs

besoins internes et de remplir les engagements garantis à l'extérieur de la province. Les services ayant besoin d'un service de transit aux fins d'exportation devraient alors être prêts à payer tous les coûts engagés. La mise en oeuvre de tels changements à la réglementation pourrait être immédiate ou reportée à plus tard afin de permettre aux parties de négocier sans que le service qui effectue le transport de transit ne sente peser sur lui des contraintes gouvernementales.

Le Comité fait remarquer qu'il serait probablement impossible de confiner la puissance transitée à des fins d'exportation à une ligne particulière du réseau du service qui effectue le transport de transit, étant donné que l'électricité suit la route de moindre impédance. La puissance transitée suivrait plutôt un grand nombre de circuits du réseau. Il en résulterait des difficultés techniques coûteuses pour le service d'électricité qui effectue le transport de transit. Il serait raisonnable de s'attendre à ce que la partie dont l'énergie est transitée s'engage à rembourser ces coûts. Si les services d'électricité concernés n'arrivaient pas à s'entendre sur le coût du service, et que ce soit l'Office qui ait demandé que des arrangements concernant le transport de transit soient pris, il faudrait que l'Office soit habilité à régler les questions litigieuses entre les services d'électricité.

Le Comité fait remarquer que, bien que certains coûts propres au service de transit puissent être quantifiés avec précision, d'autres ne peuvent l'être. Ce sont les services qui devront déterminer entre eux s'il faut inclure dans une entente relative au service de transit une indemnisation concernant "le manque à gagner", ou tout autre tarif.

Le Comité est d'avis que c'est sur la question de l'indemnisation concernant le "manque à gagner" qu'achopperaient principalement les négociations relatives au transit d'exportations d'électricité. Les services exportateurs sont généralement pour l'imposition de tarifs tandis que ceux qui cherchent à obtenir l'accès aux réseaux de transport aux fins de transit pour des exportations déclarent qu'il ne devrait pas y avoir d'indemnisation liée à la perte de marchés éventuels à l'exportation.

Le Comité fait remarquer que le seul fait pour un service effectuant le transport de transit d'insister pour recevoir une indemnité concernant le "manque à gagner" d'un niveau tel qu'il fait perdre toute motivation économique au service qui demande l'accès au transport peut suffire à empêcher dans les faits l'accès aux marchés d'exportation.

La réglementation des exportations d'électricité, au lieu d'être simplifiée et allégée, deviendra considérablement plus lourde si le gouvernement fédéral réglemente davantage l'accès au transport de transit pour les exportations. C'est au gouvernement qu'il revient de déterminer si le but recherché est souhaitable et, le cas échéant, si la réglementation est le meilleur moyen d'atteindre ce but.

Si l'Office avait le pouvoir d'ordonner à un service de faire transiter par son réseau la puissance d'un autre service à des fins d'exportation, il pourrait en résulter des complications sur les plans juridiques et juridictionnels. Pour que l'Office soit autorisé à ordonner le transport de transit à des fins d'exportation, il doit avoir le droit d'approuver:

- la quantité de puissance et d'énergie à faire transiter;

- les frais de transit à exiger pour conclure ces ententes, notamment toute mesure utile pour compenser le "manque à gagner".

Transport de transit des exportations interruptibles

Le Comité est d'avis que la situation du transport de transit des exportations interruptibles diffère de celle du transport de transit des exportations garanties. Les problèmes techniques sont minimes puisque le transporteur peut contrôler en tout temps le débit de la puissance qui passe par son réseau afin de respecter toute limite opérationnelle qui peut être fixée.

Le Comité croit que les services d'électricité devraient négocier librement et sérieusement afin de conclure des ententes de transport de transit pour les exportations d'énergie interruptible. Pour le moment, quelque 70 p. 100 de toutes les exportations vers les États-Unis entrent dans cette catégorie. Le Comité croit également qu'il peut y avoir des occasions d'exporter de l'énergie interruptible à la fois pour le transporteur et pour la partie qui demande le transport de transit, sans que l'une ou l'autre partie n'ait à engager des coûts appréciables; le Canada tout entier pourrait en retirer des bénéfices économiques.

(ii) Accès aux réseaux de transport vers le marché d'exportation en construisant une ligne réservée à l'exportation

Dans les circonstances actuelles, si des services n'arrivent pas à s'entendre sur l'accès aux réseaux de transport afin de permettre le transit d'exportation de puissance, un service qui a un excédent exportable, mais qui n'est pas rattaché à un marché américain, peut avoir accès à ce marché en construisant et en utilisant une ligne réservée à l'exportation qui traverse une province voisine. Dans ce cas, il faut déterminer si un service peut obtenir un corridor distinct pour construire et exploiter une ligne semblable.

L'Office a maintenant compétence en matière de lignes internationales de transport d'électricité, lesquelles sont définies dans la *Loi sur l'ONÉ* comme étant les facilités construites ou fonctionnant en vue de la transmission de force motrice d'un endroit au Canada à un endroit situé hors de ce pays ou inversément. Cela semble comprendre les lignes réservées à l'exportation qui partent d'une province et traversent le territoire d'une autre province vers le marché d'exportation. En conséquence, tout service qui désire construire une ligne réservée à l'exportation de l'énergie en passant par une province voisine devrait s'adresser à l'Office pour obtenir un certificat de commodité et de nécessité publiques.

Si l'on jugeait qu'il y va de l'intérêt public, l'Office pourrait accorder l'autorisation demandée et approuver le tracé détaillé. L'acquisition de terrains et les questions d'indemnisation pourraient être traitées conformément aux dispositions de la *Loi sur l'ONÉ* (ces dispositions sont traitées brièvement à l'Annexe IV). C'est le service détenteur du certificat de commodité et de nécessité publiques qui aurait à décider s'il doit entreprendre la construction dès l'obtention des terrains nécessaires ou après avoir obtenu les ordonnances de l'Office concernant le droit d'accès. L'article 75.26 de la *Loi sur l'ONÉ* autorise l'Office à "rendre une ordonnance accordant à la compagnie un droit d'accès immédiat à tous terrains selon les conditions, s'il en est, qu'il peut préciser dans l'ordonnance".

Le Comité reconnaît que l'idée de construire une ligne réservée aux fins d'exportation en passant par une province voisine a des implications politiques et pratiques. Il serait préférable que la construction de ces installations axées sur l'exportation soit entreprise avec l'accord des services d'électricité et des gouvernements provinciaux concernés. Toutefois, si ces installations répondent à la définition de lignes internationales de transport d'électricité donnée dans la *Loi sur l'ONÉ*, elles sont assujetties à l'approbation finale de l'Office en matière de réglementation.

Certaines parties intéressées ont déclaré que ces installations devraient être assujetties uniquement à l'approbation du gouvernement provincial. Le Comité n'est pas d'accord. La *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au Parlement du Canada la compétence sur la question des lignes internationales de transport d'électricité. Si la définition actuelle d'une ligne internationale de transport d'électricité ne comprend pas les lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine, la *Loi* devrait être modifiée afin de donner une définition plus explicite.

Le Comité fait remarquer que certaines parties considèrent que l'article 90.1 les aide à obtenir l'accès aux réseaux de transport à des fins d'exportation.

L'article 90.1 permet au gouverneur en conseil, et non à l'Office, de désigner, toute installation qui doit être construite aux fins de transmission de la force motrice d'un endroit situé dans une province à un autre endroit au Canada situé à l'extérieur de cette province; en tel cas certaines dispositions de la Loi sur l'ONÉ s'appliquent. Si une installation était ainsi désignée par le gouverneur en conseil, ce sont les promoteurs de l'installation qui devraient déposer une demande auprès de l'Office. Alors l'Office pourrait s'occuper de délivrer un certificat et d'approuver le tracé détaillé. Les acquisitions de terrains et les questions d'indemnisation seraient traitées en vertu des dispositions de la *Loi sur l'ONÉ*.

De l'avis du Comité, l'article 90.1 de la *Loi* s'applique clairement aux lignes de transport devant être construites aux fins d'interconnexion de services d'électricité dans deux provinces voisines ou de services d'électricité situés dans deux provinces séparées par une province intermédiaire. Il n'est pas clair, toutefois, si cet article s'applique dans le cas d'un service qui souhaite construire une ligne de transport afin de desservir des marchés d'exportation en passant par une province adjacente. Si l'article de loi devait être interprété ainsi, il serait souhaitable de reformuler l'article en conséquence. Il se peut que la

portée de l'article 90.1 ne s'étende pas à une ligne de transport réservée à l'exportation et traversant une autre province pour se rendre au marché d'exportation, étant donné que d'après la définition de la Loi, les lignes internationales de transport d'électricité relèvent de la compétence de l'ONÉ.

Bien qu'il soit souhaitable que les services d'électricité négocient volontairement l'accès au transport à des fins d'exportation, si les observations d'ordre général relatives à la question d'accès sont acceptées telles qu'exposées ci-dessus, il sera nécessaire et souhaitable dans l'intérêt public, selon le Comité, que l'Office ait le pouvoir, peut-être en dernier ressort, d'autoriser la construction d'une ligne réservée exclusivement à l'exportation et traversant une autre province.

6.3 Options

Le Comité entrevoit un certain nombre d'options ayant trait, respectivement, à l'acheminement en transit des exportations et à l'accès au marché d'exportation en passant par une ligne réservée à cette fin. Ces options ne s'excluent pas mutuellement.

(i) Modifier la *Loi* afin d'établir la réglementation fédérale concernant l'accès aux réseaux de transport pour le transit des exportations d'électricité

Selon cette option, les services d'électricité relèveraient de la compétence de l'Office dans la mesure où il serait nécessaire d'ordonner et de contrôler l'accès aux réseaux de transport par un autre service public pour faire transiter de l'électricité vers des marchés d'exportation. L'Office aurait le pouvoir d'ordonner le transit et, à défaut d'en arriver à des modalités satisfaisantes par voie de négociation, pourrait déterminer les modalités. Pour ce faire, il faudrait changer la *Loi*.

À l'heure actuelle, les services exportateurs et leurs gouvernements provinciaux respectifs s'opposeraient à cette proposition, tandis que certains services non exportateurs et leurs gouvernements provinciaux verraient dans cette option le seul moyen d'obtenir l'accès au marché d'exportation.

Il faudrait augmenter les pouvoirs de l'Office afin que celui-ci puisse approuver les quantités devant être acheminées en transit ainsi que les considérations financières qui y sont associées. Ce sont les services d'électricité qui auraient à décider des modifications à apporter à leur réseau.

Il pourrait en résulter une plus grande réglementation de l'industrie canadienne des services d'électricité par l'ONÉ.

(ii) Modifier la *Loi* afin de permettre la réglementation fédérale de l'accès aux réseaux de transport pour le transit des exportations d'électricité; la Loi modifiée inclurait également des articles à proclamer à une date ultérieure si les services n'arrivaient pas à s'entendre.

Cette option est semblable à l'option (i) sauf qu'on y ajoute l'intention de garder en réserve des dispositions qui serviraient uniquement si les services n'arrivaient pas à s'entendre entre eux.

Cette option correspond aux aspirations des services non exportateurs qui souhaitent avoir accès aux marchés américains. Tout service d'électricité susceptible d'effectuer du transport de transit qui n'est pas prêt pour l'instant à négocier de façon raisonnable serait ainsi averti que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'ordonner au besoin l'acheminement en transit des exportations. Cette option serait conforme en outre à la *Stratégie en matière de réforme* du gouvernement qui stipule que la réglementation ne doit être utilisée que lorsqu'il est absolument évident qu'il existe un problème et que les bénéfices de la réglementation sont supérieurs aux coûts.

(iii) Maintien du *statu quo*

L'Office continuerait de se fier aux services pour ce qui est de la négociation d'ententes relatives à l'accès aux réseaux de transport pour faire transiter l'électricité à des fins d'exportation. Les exportateurs canadiens éventuels qui n'ont pas un accès direct aux marchés américains et qui ne peuvent arriver à conclure des ententes avec des services des provinces voisines pourraient

demander à construire une ligne réservée à l'exportation passant par une province voisine afin d'avoir accès à ces marchés d'exportation. Ceci pourrait se faire en présentant une demande d'approbation d'une ligne internationale de transport d'électricité telle que définie par la *Loi sur l'ONÉ* ou, peut-être, en demandant au gouverneur en conseil de désigner la ligne proposée en vertu de l'article 90.1.

L'application de cette option ne demande pas que soient changées la loi, les règlements ou les pratiques. Toutefois, comme on l'a déjà dit, il n'est pas certain que la Loi actuelle puisse s'appliquer à une ligne de transport réservée à l'exportation et traversant une province voisine.

Les grands services s'opposeraient à toute intervention du gouvernement fédéral dans la réglementation de ces lignes réservées à l'exportation et traversant une autre province. Par contre, les services non exportateurs seraient pour une réglementation nationale de ce genre d'accès au transport, s'il ne devait servir qu'en dernier ressort.

(iv) **Modifier la *Loi* afin que la compétence de l'Office soit clairement définie quant à la construction et à l'exploitation des lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine**

En vertu de cette option, la *Loi sur l'ONÉ* serait modifiée afin de définir clairement la compétence de l'Office en matière de lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine. Ceci peut se faire soit en modifiant la définition de lignes internationales de transport d'électricité afin qu'elle comprenne expressément les lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine, soit en modifiant l'article 90.1 afin d'y inclure une référence particulière à la construction d'installations à des fins d'exportation. (Si l'article 90.1 était modifié, il faudrait quand même obtenir au préalable la désignation d'une ligne par le gouverneur en conseil.)

Les points de vue des parties en ce qui concerne cette option seraient les mêmes que ceux qui sont énoncés à l'option (iii).

(v) **Modifier la *Loi* afin qu'il soit clairement établi que l'Office *n'a pas* compétence sur la construction et l'exploitation des lignes réservées à l'exportation et traversant une province voisine**

En vertu de cette option, la *Loi sur l'ONÉ* serait modifiée afin de retrancher de la compétence de l'Office tout service qui répondrait à la définition actuelle de lignes internationales de transport d'électricité ou toute installation désignée en vertu de l'article 90.1 relativement aux exportations.

Il convient de remarquer que toute modification à l'article 90.1 envisagée en vertu de cette option serait limitée aux installations désignées réservée exclusivement à l'exportation. L'Office ne cherche pas à déterminer dans le présent rapport s'il est souhaitable que l'article 90.1 s'applique aux installations de transport interprovinciales; ces questions dépassent le cadre de la présente enquête.

Cette option serait bien reçue par la plupart des grands services exportateurs et par leurs gouvernements provinciaux respectifs. La plupart des services non exportateurs et leurs gouvernements provinciaux verraient dans ce changement une érosion considérable de la compétence fédérale; ils y verraient aussi un écueil considérable à toute perspective d'accès aux marchés d'exportation.

Chapitre 7
Lignes internationales de transport d'électricité

La réglementation, par l'Office, des lignes internationales de transport d'énergie découle du fait qu'aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les ouvrages ou les installations croisant la frontière internationale relèvent de la compétence du Parlement du Canada.

À l'heure actuelle, environ 1 300 kilomètres de lignes internationales de transport d'énergie sont exploitées aux termes de certificats délivrés par l'ONÉ. Par comparaison, les lignes de transport exploitées à plus de 20 kV de tension au Canada s'étendent dans l'ensemble sur environ 185 000 kilomètres. Par conséquent, les lignes internationales de transport d'électricité représentent moins de 1 p. 100 de toutes les lignes exploitées au Canada. Les différents services publics exploitent aujourd'hui 95 lignes internationales de transport d'électricité dont environ 60 p. 100 servent à assurer un service frontalier ou à répondre à de faibles charges isolées aux États-Unis. Ces lignes qui, pour la plupart, sont exploitées sous une tension inférieure à 20 kV, s'étendent sur de courtes distances d'un poste canadien jusqu'à la frontière.

Les 37 premières lignes internationales de transport d'électricité en importance sont exploitées sous des tensions variant de 69 kV à 765 kV de courant alternatif et à ±450 kV de courant continu. Même si la plupart de ces lignes s'étendent sur de courtes distances, un certain nombre d'entre elles sont longues au Canada. Par exemple, une ligne de 500 kV qui s'étend sur 210 kilomètres relie le poste de Dorsey, près de Winnipeg, à un point de la frontière internationale, près de Sprague, au Manitoba.

La *Loi sur l'ONÉ* définit une "ligne internationale de transport d'énergie comme "... des facilités construites ou fonctionnant en vue de la transmission de force motrice d'un endroit ou à un endroit du Canada à un endroit ou d'un endroit situé hors de ce pays". Cette définition établit la compétence de l'Office à l'égard de toute installation qui doit être construite afin d'interconnecter un réseau électrique canadien ou une centrale canadienne à un réseau américain ou à un point isolé aux États-Unis afin de fournir la charge nécessaire. En pratique, l'Office considère normalement qu'une ligne internationale de transport d'électricité représente la partie d'une ligne qui s'étend de la frontière internationale au poste le plus près au Canada. Un tel poste est habituellement considéré comme le point d'interconnexion entre le segment "international" de la ligne d'électricité et le réseau canadien de transport.

Les exigences statutaires concernant les lignes internationales de transport d'électricité sont énoncées à la Partie III de la *Loi sur l'ONÉ*. Le processus de réglementation comprend deux étapes: la délivrance de certificats et l'approbation des tracés détaillés.

À l'étape de la délivrance de certificats, l'Office doit être convaincu que la ligne est et sera nécessaire pour des raisons d'utilité publique. Les demandeurs doivent fournir des renseignements sur la faisabilité économique, technique et financière de la ligne proposée, y compris des considérations socio-économiques et une évaluation de l'incidence environnementale du tracé général qui est proposé. À la fin de cette étape, l'Office délivre un certificat qui précise, entre autres, l'emplacement général de la ligne.

Avant que la ligne puisse être construite, le demandeur doit faire approuver le tracé détaillé. Au cours de cette étape d'approbation, les propriétaires fonciers sont informés du tracé détaillé proposé et les personnes qui s'y opposent ont alors l'occasion de faire des représentations à l'Office au cours d'une audience publique.

Lorsqu'une société a déterminé les terrains qui peuvent lui être nécessaires pour la construction d'une ligne internationale de transport d'électricité, elle doit en aviser le propriétaire foncier touché et chercher à passer une entente en matière d'acquisition de terrains, conformément aux dispositions de la *Loi sur l'ONÉ*. Si la société et le propriétaire ne peuvent s'entendre sur le montant d'une indemnité payable aux termes de la Loi relativement à l'acquisition des terrains ou aux dommages occasionnés, les parties peuvent recourir aux procédures de négociation et d'arbitrage prévues aux termes de la Partie V de la *Loi*. Ces dispositions de la *Loi* sont administrées par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il est à remarquer que le paragraphe 75.26 de la *Loi* confère à l'Office le pouvoir de délivrer une ordonnance accordant à la société un droit d'accès immédiat à tous les terrains nécessaires pour la construction de la ligne internationale de transport d'électricité.

Le processus de réglementation par l'Office comprend des audiences publiques aux étapes de la délivrance d'un certificat et de l'approbation des tracés détaillés. Ces audiences fournissent aux parties intéressées et aux propriétaires touchés l'occasion d'interroger les responsables du projet et d'informer directement l'Office de leurs préoccupations à l'égard de la question. L'Office encourage particulièrement les propriétaires fonciers à assister aux séances concernant les tracés détaillés, qui ont lieu dans la zone touchée; voilà pourquoi les propriétaires directement visés reçoivent des avis d'audience individuels; les parties intéressées qui se présentent à l'audience ont droit à une indemnité.

L'article 49 de la *Loi sur l'ONÉ* permet à l'Office d'exempter les lignes internationales de transport d'électricité dont la tension de service n'excède pas 50 kV des exigences relatives à la délivrance de certificats et à l'approbation des tracés détaillés.

7.1 Opinion des déposants

Les déposants se sont surtout souciés du chevauchement des pouvoirs de l'Office et de la réglementation provinciale. Les déposants ont présenté leurs points de vue au sujet du chevauchement des réglementations fédérale et provinciale et de la définition, comme ils la perçoivent, d'une ligne internationale de transport d'électricité et du rôle que l'Office devrait jouer, selon eux, en ce qui concerne la délivrance de certificats relatifs à ces lignes. Ces déposants s'inquiétaient en particulier du chevauchement des réglementations qu'ils perçoivent dans les domaines de l'évaluation environnementale et de l'approbation de tracé détaillé.

(i) Définition d'une ligne internationale de transport d'électricité

Même si un certain nombre de déposants ont fait savoir qu'il faudrait clarifier la définition de ligne internationale de transport d'électricité, quelques-uns seulement ont fait des suggestions précises quant à la façon de le faire. Le ministère de l'Énergie de l'Ontario était d'avis que la définition actuelle crée une confusion au niveau de la compétence entre le transport d'électricité intraprovincial et les transactions en vue de ventes internationales. Le ministère a suggéré que, dans la définition d'une ligne, la longueur ne devrait pas être supérieure à un kilomètre à partir de la frontière internationale.

Plusieurs déposants, notamment Nova Scotia Power Corporation et B.C. Hydro ont suggéré que la définition devrait limiter la notion de ligne internationale à un segment qui s'étendrait de la frontière jusqu'au premier poste. TransAlta a proposé d'étendre cette définition afin de tenir compte des cas où l'accès au marché d'exportation nécessite la construction d'une ligne de transport devant passer dans une province adjacente. Pour tenir compte de tels cas, la définition devrait englober les installations qui traversent une province située entre celle de l'exportateur et le point de la frontière par où l'énergie est exportée.

Certains groupes pour la protection de l'environnement étaient d'avis que la compétence de l'Office à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité devrait s'étendre à la délivrance de certificats visant les installations réservées au marché d'exportation. Ces groupes ont fait valoir que les gouvernements provinciaux

étaient généralement les principaux responsables de ces projets et que, comme tels, on ne pourrait se fier sur leur impartialité s'ils étaient responsables du processus d'approbation. La Société pour vaincre la pollution a fait observer qu'il n'existait pas, au Québec, de mécanisme efficace permettant la participation du public au processus d'approbation et que si ce n'était des audiences de l'Office, les citoyens n'auraient pas d'occasion appropriée pour présenter leurs vues. La Société a également fait remarquer que le fardeau de la dette associée aux investissements dans des mégaprojets pourrait avoir des répercussions néfastes sur les économies provinciales.

La plupart des services d'électricité et des gouvernements provinciaux ont fait valoir que l'Office ne devrait pas avoir à délivrer des certificats pour autoriser la construction d'installations dont la production doit être réservée au marché d'exportation, compte tenu du fait que l'approbation d'installations de production, à l'exception des centrales nucléaires, devrait relever des provinces et que le rôle de l'Office devrait être limité à l'approbation des licences d'exportation. Un certain nombre de services publics, notamment B.C. Hydro et TransAlta ont également laissé entendre que dans la plupart des cas, sinon tous, les soi-disant installations réservées à l'exportation sont en fait les installations qui seront nécessaires pour répondre aux besoins futurs des Canadiens et dont la construction est accélérée afin de desservir le marché d'exportation. TransAlta a reconnu que si une centrale était vraiment réservée au marché d'exportation, il pourrait être de circonstance de la considérer comme partie intégrante d'une ligne internationale de transport d'électricité relevant de la compétence de l'Office.

(ii) Rôle de l'Office relativement à la délivrance de certificats autorisant la construction de lignes internationales de transport d'électricité

La Commission d'énergie du Nouveau-Brunswick était d'avis que l'ONÉ devrait continuer de jouer un rôle pour ce qui est de veiller à ce que les nouvelles lignes internationales de transport d'électricité ne nuisent pas au fonctionnement technique des interconnexions internationales ou interprovinciales existantes ou aux activités internes de production et de transport des réseaux interconnectés. Elle a déclaré que l'Office devrait demander aux demandeurs de démontrer qu'un projet d'interconnexion ou d'exportation n'aura pas d'incidence négative sur d'autres projets.

Ontario Hydro a déclaré que les répercussions techniques et économiques d'une nouvelle ligne internationale de transport d'électricité sur des réseaux canadiens interconnectés sont matières à préoccupation valables pour l'Office, mais que c'est aux services canadiens éventuellement touchés que devrait revenir la tâche de faire la preuve de ces répercussions.

Manitoba Hydro et le sous-ministre des Affaires municipales du Manitoba ont recommandé à l'Office de continuer d'approuver, au moyen de certificats, les aspects techniques et financiers des lignes internationales de transport d'électricité, mais non les aspects environnementaux et tout ce qui a trait aux emprises.

B.C. Hydro et Hydro-Québec étaient toutes deux d'avis, comme leurs gouvernements provinciaux respectifs, qu'à l'intérieur de ses limites respectives, la province doit être le seul organisme compétent en ce qui concerne la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité. Ces deux provinces ont également déclaré que le processus de délivrance de certificats de l'Office empiétait sur les leurs. Elles croyaient que leur processus tient compte, comme il se doit, des exigences en matière de délivrance de certificats relatifs aux lignes internationales de transport d'électricité. B.C. Hydro a également déclaré que si l'Office devait conserver les pouvoirs qui lui ont été conférés à l'égard des aspects techniques des lignes internationales, les seuls renseignements que les demandeurs devraient déposer seraient la preuve que les services publics avoisinants sont convaincus que tous les critères techniques pertinents sont satisfaits.

Un certain nombre de services publics, notamment Hydro-Québec, Manitoba Hydro, B.C. Hydro

et Nova Scotia Power Corporation étaient d'avis que les incidences techniques des nouvelles lignes internationales pourraient être mieux étudiées par des conseils de vérification de la fiabilité *(reliability councils)* de concert avec les services d'électricité concernés. Ces déposants ont suggéré que l'Office devrait simplement accepter les solutions techniques ou les critères de fiabilité convenus par les conseils compétents et les services touchés.

Le ministère de l'Énergie de l'Ontario s'est dit d'avis que les transactions relatives à des ventes internationales relèvent de la compétence de l'Office et que le transport d'électricité à l'intérieur des provinces ainsi que la réglementation des aspects environnementaux de toutes les emprises dans lesquelles passent les lignes de transport sont des questions qui concernent uniquement les provinces.

Selon la recommandation formulée par Enquête Énergétique, les lignes internationales de transport d'électricité devraient généralement relever de la compétence des provinces, sauf dans les cas où il est clairement évident que cette tâche incombe au palier fédéral, c'est-à-dire lorsqu'il est question des droits des autochtones ou de l'énergie nucléaire ou lorsque les incidences d'un croisement frontalier sont importantes.

Le Sierra Club a reconnu qu'il existe actuellement un certain chevauchement dans la réglementation des lignes internationales de transport d'électricité, mais il s'est rallié au processus d'audience de l'Office plutôt qu'à l'idée de tenir des réunions publiques d'information, que de nombreuses provinces semblaient préférer, étant d'avis qu'une audience offre aux personnes intéressées toutes les occasions raisonnables d'examiner un projet en détail et d'interroger les responsables. Le Sierra Club a proposé comme moyen d'éviter le chevauchement de la réglementation, que l'Office et la province intéressée évaluent conjointement les projets présentés, ce qui permettrait d'étudier convenablement tous les points d'intérêt sans qu'il soit nécessaire d'effectuer deux examens distincts.

Évaluation environnementale et tracé détaillé

En général, les déposants ont présenté deux points de vue différents quant à la question de la participation de l'ONÉ à l'approbation des évaluations environnementales et des tracés détaillés. La plupart des grands services exportateurs notamment Hydro-Québec, d'Énergie Nouveau-Brunswick, Manitoba Hydro et B.C. Hydro ainsi que leurs provinces respectives, ont fait valoir que la réglementation, par l'Office, des questions environnementales et de celles qui sont liées au tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité constitue un cas de chevauchement des procédures provinciales qui sont normalement mises en application avant que l'Office fasse ses études. Ces services et provinces ont déclaré que la situation était la même en ce qui concerne l'acquisition de terrains pour la création d'emprises, les indemnisations et la sécurité des lignes de transport d'électricité. D'autres déposants, surtout ceux représentant des groupes d'intérêt public, se sont dit inquiets du fait que la réglementation provinciale n'assure pas une protection suffisante de l'environnement et que l'Office devrait conserver sa compétence à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité.

Pour éliminer le chevauchement des réglementations, les grands services exportateurs et les provinces ont proposé, en général, que les provinces soient chargées de la réglementation des évaluations environnementales, des tracés, de l'acquisition de terrains, des indemnisations et de la sécurité des lignes internationales de transport d'électricité. À cet effet, différents mécanismes ont été proposés:

- B.C. Hydro a proposé que l'Office se départisse de ses pouvoirs relatifs à ces questions en transférant sa compétence aux provinces.

- Manitoba Hydro a déclaré que l'Office devrait continuer de délivrer les certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité mais que les questions relatives à l'environnement, à l'acquisition de terrains et à la sécurité devraient être laissées aux provinces.

- Le gouvernement du Québec a suggéré que, pour réduire au minimum tout chevauchement inutile des réglementations tout en assurant une protection satisfaisante de l'environnement, la *Loi sur l'ONÉ* pourrait être modifiée comme suit: "Dans la mesure où l'Office est satisfait que les lois et règlements d'une province sont appliqués d'une façon équivalente à sa Loi constitutive et à ses règlements en matière de protection de l'environnment, il peut suspendre l'application de ces dernières dispositions, sur preuve que toutes les autorisations des organismes provinciaux concernés ont été ou seront obtenues".

Ontario Hydro et le ministère de l'Énergie de l'Ontario étaient tous deux d'avis qu'il y avait dans une certaine mesure chevauchement des réglementations provinciales et fédérale en ce qui concerne les lignes internationales de transport d'électricité. Ils ont également déclaré que la province doit continuer de participer à l'étude des demandes relatives à toutes les installations qui se trouvent dans son territoire afin de veiller à ce que l'on maintienne une protection satisfaisante de l'environnement. L'Ontario a déclaré que les procédures de l'ONÉ ne devraient pas être utilisées pour éluder les règlements des provinces en matière de protection de l'environnement et de l'utilisation des terres.

Ontario Hydro a en outre suggéré que la limite d'exemption prévue aux termes de l'article 49 de la *Loi* devrait être portée de 50 kV à 125 kV, ce qui aurait pour effet de réduire le fardeau de la réglementation imposée à l'égard des petites lignes internationales de transport d'électricité.

Parmi les groupes et les particuliers qui ont commenté les questions relatives au tracé détaillé et à la protection de l'environnement, le porte-parole d'Enquête Énergétique et M. Bell ont recommandé que l'Office cède aux provinces sa compétence à l'égard de ces questions. M. Bell a déclaré que puisque les provinces réglementent de façon satisfaisante les lignes de transport d'électricité et que les lignes internationales ne représentent qu'une faible fraction de toutes les lignes de transport exploitées au Canada, l'Office devrait accepter le fait que les lignes internationales relèvent de la compétence des provinces. Afin que des normes satisfaisantes soient maintenues partout au pays à l'égard de toutes les questions environnementales, M. Bell a suggéré que le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces passent des accords fixant des normes d'évaluation environnementale.

Un certain nombre de groupes d'intérêt public et de petits services d'électricité étaient d'avis que l'Office devrait conserver sa compétence à l'égard de toutes les questions concernant l'environnement et le tracé des lignes internationales de transport d'électricité. Ce qui préoccupait surtout les groupes d'intérêt public, c'était le fait que les lois actuelles des provinces et les dispositions relatives à la participation du public ne permettent pas d'assurer une protection satisfaisante de l'environnement.

Newfoundland and Labrador Hydro, Alberta Power et TransAlta ont également déclaré que l'Office devrait conserver sa compétence à l'égard de l'environnement et du tracé afin de prévoir l'éventualité de la construction de lignes internationales de transport d'électricité qui traverseraient d'autres provinces.

7.2 Commentaires du Comité d'audience

Pour évaluer le rôle approprié à l'Office dans la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité, il est utile de commencer par étudier dans quelle mesure ces lignes ont un but différent de celui des réseaux intra-provinciaux de transport.

Ce qui distingue une ligne internationale de transport d'électricité, c'est le but pour lequel elle est construite et exploitée, à savoir interconnecter un réseau électrique canadien à un réseau américain ou fournir la charge nécessaire à une localité isolée des États-Unis, le tout visant bien entendu le transport d'énergie sur le marché d'exportation.

Les installations de transport intra-provinciales ont surtout été construites pour transporter l'énergie produite dans une province, pour

répondre à des charges canadiennes selon un niveau de sécurité et de fiabilité prescrit par règlement. Les réseaux de transport intraprovinciaux qui ne sont donc pas interconnectés n'ont, de fait, aucune incidence sur ceux à l'extérieur de la province.

Le fait d'établir des interconnexions internationales permet de planifier et de coordonner l'exploitation des réseaux ainsi interconnectés pouvant faire des échanges de puissance, partager des réserves de capacité de production et s'aider mutuellement en cas d'urgence. Du point de vue purement technique, les interconnexions améliorent généralement la fiabilité et la performance des réseaux de transport de l'électricité.

Cependant, les interconnexions peuvent avoir des incidences négatives sur l'économie et la fiabilité des installations interconnectées de tiers.

Une ligne internationale de transport d'électricité peut nuire au rendement des réseaux de transport d'électricité canadiens et américains interconnectés dans les zones avoisinantes. Certains déposants ont laissé entendre que l'Office ne devrait pas s'occuper des incidences techniques des nouvelles lignes internationales puisque que les conseils de vérification de la fiabilité et les services touchés sont mieux placés pour résoudre tous les éventuels problèmes techniques. Cependant, le Comité note que les problèmes techniques semblent augmenter au fur et à mesure de la construction de lignes interprovinciales et internationales de transport d'électricité et de l'accroissement des transferts de puissance entre réseaux. Le Comité remarque également que l'efficacité des conseils de vérification de la fiabilité dépend de la collaboration volontaire des services publics qui en sont membres.

Par conséquent, le Comité croit qu'il est souhaitable que le gouvernement fédéral continue d'exercer une surveillance sur la question de savoir si les éventuels problèmes techniques associés aux nouvelles interconnexions sont résolus à la satisfaction de toutes les parties touchées. De plus, même si les problèmes techniques liés aux nouvelles lignes internationales de transport d'électricité étaient résolus, les nouvelles interconnexions pourraient nuire à la capacité de transfert entre le service exportateur et les autres réseaux canadiens interconnectés. Cette situation pourrait avoir des incidences économiques fâcheuses sur de tierces parties puisque cela contribuerait à diminuer les occasions d'échanger de l'électricité.

Par conséquent, le Comité croit nécessaire de veiller à ce que les projets de construction de lignes internationales de transport d'électricité n'aient pas d'incidence fâcheuse sur des tiers et qu'ils permettent de recouvrer tous leurs coûts directs et indirects. Étant donné la grande augmentation du nombre d'interconnexions entre les réseaux ces dernières années, il est peut-être plus fondé que jamais que le gouvernement fédéral applique une certaine réglementation à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité.

(i) Définition de lignes internationales de transport d'électricité

Un certain nombre de parties présentes à l'audience ont proposé que la définition de ligne internationale de transport d'électricité soit limitée à une distance n'excédant pas un kilomètre de la frontière internationale ou à la distance séparant la frontière internationale du premier poste. L'Office juge que de telles définitions, qui peuvent s'appliquer dans certains cas, sont indûment restrictives dans d'autres cas. Par exemple, une ligne de transport nécessaire pour desservir le marché d'exportation et liée à une centrale réservée à l'exportation qui, elle, n'est pas reliée à la partie canadienne du réseau de l'exportateur devrait être considérée comme une ligne internationale de transport d'électricité quelle qu'en soit la longueur.

C'est le but pour lequel on construit des installations qui permet de déterminer s'il faut les considérer comme des lignes internationales. Le Comité conclut que la définition actuelle de ligne internationale de transport d'électricité donnée par la *Loi sur l'ONÉ* qui concerne le but d'une installation, demeure de circonstance.

Des déposants ont soulevé le fait que l'on pourrait considérer qu'une ligne internationale de

transport d'électricité s'étend de la frontière jusqu'à la centrale réservée au marché d'exportation et que cette centrale fait partie de la ligne. L'Office note que, selon la définition actuelle de la *Loi*, une ligne internationale ne comprend que les installations de transport. Par conséquent, la définition ne pourrait être interprétée de façon à inclure une centrale réservée au marché de l'exportation. Jusqu'à maintenant, l'Office n'a pas eu à étudier de demande d'exportation d'électricité associée à une centrale réservée au marché d'exportation. Dans tous les cas impliquant la construction de soi-disant centrales réservées, il ne s'agissait que d'avancer la date de la construction d'installations qui seraient éventuellement nécessaires pour fournir la charge canadienne.

Le Comité n'a trouvé aucune raison convaincante et les déposants n'ont pu lui en fournir pour justifier que la question de la compétence à l'égard des installations réservées au marché d'exportation soit prise en considération dans cette étude.

(ii) Rôle de l'Office dans la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité

L'Office prend note des opinions exprimées par certains déposants relativement au fait que la méthode de délivrance de certificats par l'Office empiète sur les méthodes équivalentes d'examen des provinces et que, pour réduire le chevauchement de ces méthodes, l'Office devrait renoncer à exercer sa compétence à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité.

Le Comité reconnaît que la plupart des gouvernements provinciaux jouent actuellement un rôle actif pour ce qui est de réglementer les installations de production et de transport d'électricité, y compris les lignes internationales exploitées par leurs services provinciaux respectifs. Le Comité reconnaît également que les lignes internationales ne représentent qu'une petite partie de tout le réseau de transport qu'un service exploite dans sa province.

Il est néanmoins manifeste que la réglementation des installations internationales de transport relève de la compétence du gouvernement fédéral et que, par conséquent, il ne peut renoncer à cette compétence. Cependant, si certains aspects de la méthode utilisée par l'Office pour délivrer des certificats n'ont plus leur raison d'être, le gouvernement fédéral pourrait prendre les mesures nécessaires afin d'éliminer tout chevauchement concernant ces aspects, surtout dans le cas des évaluations environnementales et des tracés détaillés.

Évaluations environnementales

La *Loi* exige la tenue d'une audience publique afin d'étudier toutes les demandes concernant des lignes internationales de transport d'électricité qui seraient exploitées sous une tension supérieure à 50 kV. Les processus provinciaux de réglementation des lignes de transport d'électricité varient allant de l'absence de participation du public aux audiences publiques officielles, en passant par les réunions d'information ou des séances publiques.

Le Comité reconnaît aux provinces l'expérience et la compétence voulues pour réglementer et évaluer les questions concernant l'environnement et l'utilisation des terrains puisque depuis quelque temps elles s'occupent de la réglementation des lignes intra-provinciales de transport. De plus, le Comité est d'avis que lorsque l'incidence des lignes de transport ne dépasse pas le cadre de la province, il n'y a aucune différence entre les intérêts provinciaux et nationaux.

Le Comité est donc d'avis qu'en général, l'Office pourrait accepter les approbations environnementales données par une province comme preuve que les exigences fixées par lui ont été satisfaites.

Le Comité croit, en outre, que le chevauchement des réglementations pourrait être réduit si la limite prévue à l'article 49 de la *Loi* était augmentée pour exempter les lignes de transport dont la tension est inférieure à 120 kV des exigences entières de l'Office.

En résumé, le Comité est d'avis qu'il y aurait lieu de rationaliser, dans certaines circonstances, les méthodes de réglementation de l'Office si ce dernier accepte les approbations des provinces en ce

qui concerne les aspects intra-provinciaux d'une ligne internationale de transport d'électricité comme preuve que ses exigences sont satisfaites. En règle générale, l'Office concentrerait son attention sur l'incidence que les demandes pourraient avoir sur la fiabilité d'un réseau et sur les économies des autres provinces. L'Office devrait également s'assurer que tous les coûts, y compris ceux supportés à l'extérieur de la province, seraient recouvrés. Ainsi, le rôle que l'Office jouerait dans la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité consisterait plus à étudier les aspects relatifs aux interconnexions que les ouvrages associés à une ligne de transport.

(iii) Rôle de l'Office dans la détermination du tracé détaillé d'une ligne internationale de transport d'énergie

Le processus de réglementation de l'Office permet aux propriétaires fonciers directement touchés par le tracé détaillé proposé à l'égard d'une ligne internationale de transport d'électricité de faire part à un organisme fédéral de réglementation de leurs préoccupations en ce qui concerne des aspects particuliers d'une ligne qui doit passer sur leurs terres. Le processus d'approbation des tracés détaillés des lignes de transport varie selon les provinces.

Le Comité est d'avis qu'il n'y a peut-être pas de besoin pressant pour que l'Office s'astreigne à s'occuper régulièrement des questions concernant la détermination du tracé détaillé ou la construction en soi des lignes internationales de transport d'électricité. Cette situation est attribuable au fait que les provinces s'intéressent davantage à la question et sont mieux en mesure de réglementer ce qui concerne l'électricité et, dans de nombreux cas, parce qu'il n'y a pas de différence marquante entre les intérêts des provinces et ceux du Canada dans son ensemble.

Cependant, le Comité croit que l'Office devrait conserver son pouvoir de réglementer, dans des circonstances particulières, le tracé détaillé des lignes. L'Office pourrait exercer ce pouvoir lorsque, par exemple, une ligne de transport réservée au marché d'exportation doit traverser plus d'une province.

7.3 Options

L'Office entrevoit un certain nombre d'options principales.

La partie suivante comprend d'abord une description des options relatives à la phase de la délivrance de certificats dans le cadre du processus de réglementation en deux étapes de l'Office, puis une description des options concernant le tracé détaillé.

Délivrance de certificats

(i) Maintien du rôle actuel de l'Office en ce qui concerne la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité

Selon cette option, des normes uniformes continueraient d'être appliquées partout au Canada. L'Office continuerait de s'occuper de toutes les questions y compris de celles qui ne peuvent faire l'objet d'une étude complète par les provinces, notamment les incidences extra-provinciales et les préoccupations à l'égard des questions de compétence fédérale comme les droits des autochtones ou le croisement de cours d'eau navigables ou de parcs nationaux par des lignes internationales. L'Office continuerait d'offrir à tous les intéressés la possibilité d'échanger leurs vues dans le cadre de l'évaluation de toutes les questions associées à ces installations.

En ce qui concerne le chevauchement des réglementations applicables aux questions environnementales, les règlements de l'Office donnent déjà aux demandeurs le droit de demander d'être exemptés de déposer l'information qu'ils ne considèrent pas comme pertinente ou applicable au cas. Ces exemptions pourraient avoir pour effet de réduire les exigences relatives aux renseignements environnementaux et le fardeau de la réglementation.

(ii) Rationalisation des procédures de l'ONÉ concernant la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité

Selon cette option, l'Office porterait son attention sur les aspects économiques et techniques

extraprovinciaux des lignes internationales de transport d'électricité. En ce qui concerne les aspects intra-provinciaux des projets, les caractéristiques matérielles et la construction des installations, l'Office s'en remettrait aux processus et aux approbations des provinces comme preuves que ses exigences sont satisfaites.

Les mesures susmentionnées pourraient être mises en application sans qu'il faille modifier la *Loi sur l'ONÉ*.

La plupart des cas de chevauchement inutiles pourraient être éliminés par cette option.

Le chevauchement des réglementations pourrait être également réduit en faisant passer de 50 kV à 120 kV la limite de l'exemption actuelle afin qu'elle concorde avec les tensions de transport les plus basses généralement utilisées pour interconnecter des réseaux. Une telle modification permettrait de réduire le nombre de demandes dont l'étude nécessite la tenue d'une audience publique par l'Office.

(iii) Mise sur pied d'un mécanisme de délégation inter-gouvernementale

Tant que les lignes internationales de transport d'énergie sont des ouvrages fédéraux, il n'est pas possible que le gouvernement fédéral puisse simplement renoncer à sa compétence en faveur des provinces. Cependant, le Parlement peut recourir à certaines façons de procéder communément appelées des mécanismes de délégation inter-gouvernementale afin de déléguer aux provinces certains des pouvoirs appartenant au gouvernement fédéral. Ces mécanismes comprennent l'établissement de lois par référence, la délégation inter-gouvernementale de pouvoirs administratifs ou la législation conditionnelle ou une combinaison des trois.

Sans qu'il s'agisse d'une solution facile, on peut étudier la possibilité d'établir un régime de délégation des pouvoirs administratifs par lequel le gouvernement du Canada pourrait, aux termes d'une loi fédérale, déléguer à un organisme provincial le pouvoir de réglementer la construction et l'exploitation des lignes internationales de transport d'électricité. Des régimes de délégation inter-gouvernementale des pouvoirs administratifs ont déjà été employés par différentes commissions de commercialisation et ont été reconnus par la Cour suprême du Canada. Le Parlement ne cèderait pas des responsabilités du gouvernement fédéral aux provinces mais chargerait plutôt des organismes provinciaux de mettre en application, pour le compte du Parlement, les lois fédérales visant la réglementation des lignes internationales de transport d'électricité.

L'établissement d'un régime de délégation inter-gouvernementale requerrait l'adoption d'une législation minutieusement élaborée et l'entière collaboration des provinces afin de protéger et garantir l'intérêt public national compte tenue du fait que l'interconnexion de réseaux locaux pourraient avoir des incidences au-delà des limites de chaque province. Les gouvernements des provinces et les services d'électricité devraient incontestablement appuyer une telle approche.

Si elle était retenue, cette option pourrait être appliquée à la délivrance de certificats et à l'approbation des tracés détaillés.

Tracés détaillés

(i) Maintien du rôle actuel de l'ONÉ en ce qui concerne les tracés détaillés

Cette option garantirait la compatibilité des mesures d'approbation des tracés détaillés et la pleine participation du public dans toutes les régions du Canada. Les propriétaires fonciers auraient toujours la possibilité de commenter le tracé proposé à l'égard d'une ligne de transport d'électricité au cours d'une audience sur le tracé détaillé et d'exprimer leurs vues au sujet des niveaux appropriés d'indemnisation et de l'acquisition de terrains.

Le fait que l'Office conserve ses méthodes actuelles ne réduirait en rien la double réglementation. Les services devraient être mis au courant des deux méthodes distinctes concernant l'approbation des tracés et l'acquisition de terrains. Lorsqu'un projet est déjà étudié par une province, les services pourraient exprimer

certains doutes en ce qui concerne les exigences réglementaires, les retards imprévus de construction ou les modifications à apporter aux plans ou aux méthodes de construction, surtout si l'Office doit exiger que le tracé détaillé de la ligne soit modifié.

(ii) Disposition exemptant certains projets des exigences de l'Office en ce qui concerne le tracé détaillé et l'acquisition de terrains

Cette option réduirait le fardeau de la réglementation puisqu'elle permettrait à l'Office d'exempter du processus d'approbation du tracé détaillé et d'acquisition de terrains toutes les lignes internationales de transport d'électricité, s'il est convaincu que les méthodes d'approbation des provinces conviennent pour protéger les intérêts des Canadiens. Le Comité prévoit que la plupart des lignes internationales pourraient être classées dans cette catégorie.

Selon cette option, l'Office conserverait le pouvoir de tenir une audience concernant des tracés détaillés dans des cas relativement peu nombreux où la construction d'une ligne internationale pourrait, en raison de la longueur de la ligne proposée, de la tension d'exploitation et d'autres particularités, soulever de vives inquiétudes à l'échelle nationale, notamment dans le cas des lignes internationales de transport d'électricité associées à des installations réservées au marché d'exportation qui sont situées à plusieurs milles de la frontière internationale, des lignes de transport d'électricité qui doivent traverser une autre province pour avoir accès au marché d'exportation et des lignes désignées par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 90.1 de la *Loi*. La détermination des lignes internationales de transport d'électricité qui devraient être exemptées de l'approbation du tracé détaillé pourrait se faire dans le cadre de la délivrance de certificats relatifs à chaque demande.

Cette option serait considérée par les services publics et par les gouvernements des provinces comme une amélioration de la situation actuelle. Cependant, ils s'opposeraient toujours à ce que le gouvernement fédéral participe au processus d'approbation du tracé détaillé dans les cas qui soulèvent des inquiétudes à l'échelle nationale. Les propriétaires fonciers touchés et les autres groupes d'intérêt public s'opposeraient probablement à cette option.

Si cette option était retenue il faudrait modifier la *Loi sur l'ONÉ*.

(iii) Abrogation des articles de la *Loi sur l'ONÉ* concernant le tracé détaillé et l'acquisition de terrains

Selon cette option, le pouvoir de réglementation de l'Office redeviendrait ce qu'il était avant 1983 lorsque la *Loi* a été modifiée afin de prévoir le pouvoir d'approuver les tracés détaillés des lignes internationales de transport d'électricité et les méthodes relatives à l'acquisition des terrains et les indemnisations. Avant que la Loi soit modifiée l'Office ne faisait que délivrer des certificats autorisant les lignes internationales de transport d'électricité. Dans le cadre de la délivrance de certificats, l'Office étudierait les incidences environnementales du tracé général d'une ligne proposée afin de déterminer si le corridor choisi est ce qu'il y a de mieux parmi les différentes solutions envisagées. Dans la mesure où le tracé détaillé se trouverait à l'intérieur du corridor recommandé, l'Office n'aurait pas à s'occuper des autres aspects de la délivrance de certificats. La question relative au tracé détaillé et à l'acquisition de terrains serait du ressort des provinces. Si ces questions étaient considérées comme accessoires ou secondaires par rapport à la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des ouvrages et des installations interprovinciaux et internationaux et que le champ de compétence était sans équivoque, les lois adoptées par les provinces concernant l'acquisition de terrains et l'indemnisation seraient alors valides au titre des droits de propriété et des droits civils.

En général, les services et les gouvernements des provinces accepteraient volontiers cette option comme une étape importante de la réduction des chevauchements et du fardeau de la réglementation. Par contre, les propriétaires fonciers touchés et les groupes de consommateurs intéressés ne seraient vraisemblablement pas pour cette option. Actuellement, les propriétaires et les groupes ont

la possibilité de participer aux examens faits par les organismes provinciaux et fédéral. Même si chaque province possède ses propres procédures d'approbation des tracés détaillés et d'acquisition de terrains et qu'elle détient des pouvoirs d'expropriation, la mise en application de ces procédures et le degré de reconnaissance des droits des propriétaires fonciers touchés varient selon les provinces. Ainsi, l'uniformité du processus d'examen appliqué dans tout le Canada ne pourrait plus être assurée si les méthodes d'examen de l'Office devaient être éliminées.

Cette option poserait certaines difficultés si l'Office devait conserver sa compétence à l'égard des lignes de transport d'électricité désignées conformément à l'article 90.1 de la *Loi sur l'ONÉ* et des lignes internationales qui doivent traverser une autre province pour atteindre les marchés d'exportation. Si la détermination du tracé détaillé et l'approbation de l'acquisition de terrains devaient relever de la compétence d'autorités provinciales, les services qui désirent construire ces lignes pourraient voir leurs projets contrecarrés par une province dont le territoire doit être franchi par la ligne de transport à construire, si les autorités provinciales refusaient d'octroyer l'emprise nécessaire.

Pour mettre cette option en application, il faudrait modifier le *Loi sur l'ONÉ*.

Chapitre 8
Conclusions

Il est important que nous n'oublions pas à quel point le commerce de l'électricité diffère de toute autre entreprise énergétique. Nous devons aussi reconnaître qu'au Canada la structure de nos services publics d'électricité se distingue substantiellement de celle des États-Unis. Étant donné ces différences, il n'est pas étonnant que la réglementation des exportations d'électricité revête un caractère tout à fait spécial. C'est ce que nous avons vu brièvement dans les deux premiers chapitres de ce rapport. Par conséquent, nous ne pouvons tout simplement pas adapter la réglementation qui existe dans d'autres domaines énergétiques lorsque nous envisageons la modification ou l'allègement de la réglementation qui régit les exportations d'électricité.

Le Comité, se rappelant les commentaires du ministre lorsque celui-ci a demandé un examen de la réglementation des exportations d'électricité, ainsi que les aspects uniques de l'activité qui est en voie de réglementation, est d'avis qu'il importe d'examiner cette fonction réglementaire particulière en commençant par les principes de base. Sans laisser de côté les leçons importantes que le passé peut nous apprendre et sans oublier les faits tels qu'ils sont aujourd'hui, le Comité a tenté d'envisager l'élaboration d'options concernant des changements possibles à partir d'une approche fondamentaliste. Nous avons ainsi essayé de tenir compte des avantages et des coûts de base résultant de la réglementation des exportations d'électricité, même si nous savons qu'il est virtuellement impossible de quantifier avec précision avec ce genre de réglementation. Il faut faire appel à beaucoup de jugement et de bon sens pour faire des évaluations.

Les options mises de l'avant par l'Office pour plus ample étude, lorsqu'il se préparait à répondre à la demande du ministre, ne constituent pas toutes les options envisageables. Toutefois, nous présentons ici ce que nous croyons être une gamme raisonnable d'options. Certaines sont interdépendantes; en voici quelques exemples:

- Il faudrait que la deuxième ligne directrice à l'égard des prix soit retenue si l'on décidait de s'en remettre au mécanisme de l'offre afin de se conformer à l'article 83 de la *Loi sur l'ONÉ* (que l'électricité à exporter soit excédentaire aux besoins raisonnablement prévisibles des Canadiens), parce que c'est cette ligne directrice qui permet de mettre en oeuvre le mécanisme de l'offre. Les prix ont une influence sur la perception qu'on a des besoins.

- Il faut que la première ou la troisième ligne directrice à l'égard des prix reste en vigueur pour que la détermination de prix planchers à l'exportation soit utile.

- S'il était décidé de d'établir de façon explicite la compétence de l'Office en matière de construction et d'exploitation de lignes de transport d'électricité réservées à l'exportation et traversant une province voisine, il serait peut-être inconséquent de déléguer la réglementation fédérale des lignes d'électricité aux provinces ou d'abroger les articles de la *Loi sur l'ONÉ* traitant de tracés détaillés et d'acquisition de terrains.

Non seulement les options elles-mêmes sont-elles interreliées, mais encore faut-il décider quels objectifs sont les plus importants dans l'intérêt public avant de choisir une option. De la sorte, si l'on s'oriente vers des considérations d'économie et d'équité, il faudra conserver les première et deuxième lignes directrices à l'égard des prix et faciliter aux exportateurs éventuels l'accès aux marchés d'exportation à des conditions équitables, tout en allégeant la réglementation fédérale

en ce qui concerne des questions qui n'ont pas d'effets importants en-dehors de la province. Par contre, si l'on s'oriente vers la sécurité des approvisionnements et le droit de regard sur les ouvrages fédéraux, mais qu'on laisse aux marchés le soin de traiter toutes les questions commerciales, il faudra mettre l'accent sur la réglementation de l'excédent et des lignes de transport, tout en accordant moins d'importance aux lignes directrices à l'égard des prix. Ce ne sont là que deux exemples qui illustrent l'interrelation entre les orientations et les mécanismes de réglementation.

Les chapitres qui précèdent constituent notre rapport de l'audience publique tenue relative à l'ordonnance EHR-1-86.

R. Priddle
Membre Présidant

R.F. Brooks
Membre

L.M. Thur
Membre

Annexe I

Dossier n° 1337-13
le 10 septembre 1986

AUX: Détenteurs de certificats relatifs aux lignes internationales de transport d'énergie, de licences et d'ordonnances d'exportation d'électricité.
Services publics d'électricité, gouvernements, associations et autres parties intéressées conformément à l'annexe III des Directives sur la procédure.

OBJET: Enquête de l'Office national de l'énergie sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

L'Office annonce aujourd'hui qu'il tiendra une audience publique sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité. Cette audience commencera à Ottawa le 24 novembre 1986 pour se poursuivre à Frédéricton (Nouveau-Brunswick) le 1er décembre et à Vancouver (Colombie-Britannique) le 9 décembre. Comme l'indique le communiqué de presse ci-joint, la décision de tenir une enquête résulte, en partie, d'une demande de l'honorable Marcel Masse, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. L'Office a été invité à étudier la réglementation fédérale des exportations d'électricité et à présenter un rapport sur la question, en tenant compte de la politique du gouvernement d'alléger le fardeau de la réglementation. Une copie de la lettre que le Ministre a addressée à l'Office à cet égard est aussi annexée à la présente. Les parties intéressées à participer à cette audience sont priées d'en aviser l'Office par écrit d'ici le 26 septembre 1986.

Vous trouverez joint aux Directives sur la procédure, à l'annexe IV, un relevé des questions sur lesquelles les parties intéressées sont invitées à se prononcer lors de l'audience; toutefois l'Office est disposé à considérer toute autre question que l'on pourrait lui suggérer d'y ajouter. Afin que toute les parties intéressées soient informées en temps opportun de toutes les nouvelles questions qui seront débattues au cours de l'audience, l'Office demande que toutes les suggestions lui soient présentées par écrit d'ici le 26 septembre 1986.

Les parties intéressées qui désirent déposer auprès de l'Office des mémoires relativement aux questions exposées à l'annexe IV ou à toute autre question qui pourrait être ajoutée ultérieurement, doivent le faire au plus tard le 27 octobre 1986.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

pièces jointes

2 Septembre 1986

Monsieur R. Priddle
Président
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0E5

Monsieur,

Comme vous le savez sans doute déjà, le gouvernement a récemment lancé une stratégie de réforme de la réglementation qui est conçue pour abréger et simplifier le processus de réglementation fédérale. Les éléments de la stratégie qui concernent l'énergie de façon générale s'énoncent comme suit:

1. La réglementation devrait être abrégée lorsque les intérêts concrets de l'économie sont en jeu.

2. Les procédures de réglementation devraient être simplifiées afin d'accroître l'accès et la participation du public au processus de réglementation.

3. La réglementation devrait être rationalisée et s'avérer plus efficiente et plus efficace, afin de réduire les coûts, les incertitudes et les retards.

4. La collaboration avec les provinces devrait être augmentée afin de réduire le fardeau des règlements pour tous les Canadiens et d'éliminer le double emploi.

5. Il ne faudrait pas avoir recours à la réglementation à moins que des faits ne prouvent sans contredit qu'un problème existe et à moins que les avantages de la réglementation ne soient supérieurs aux coûts.

En plus de donner ces directives générales, le Cabinet a demandé que la marche à suivre pour délivrer des licences d'exportation d'énergie soit examinée dans le but de rationaliser et d'abréger de façon importante le processus d'approbation. Vous n'êtes pas sans savoir que des progrès considérables ont déjà été réalisés quant à la réglementation des exportations de pétrole et de gaz naturel, par suite de l'Accord de l'Ouest et de l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel.

J'aimerais maintenant que, conformément à l'article 22, partie II de la Loi sur l'Office national de l'énergie, l'Office examine la réglementation fédérale de l'électricité en fonction de la politique du gouvernement en matière de réglementation, et que ses résultats fassent l'objet d'un rapport. L'Office devrait chercher à connaître les vues des parties intéressées dans la mesure où cet exercice permettrait de mieux comprendre comment la réforme pourrait être exécutée.

Au cours de l'examen, l'Office devrait considérer absolument toutes les réformes qui simplifieraient et abrégeraient la réglementation des exportations d'électricité et des lignes internationales de transport. Sans pour autant restreindre la portée de l'examen, l'Office devrait accorder une attention particulière aux points suivants:

1. La possibilité de réduire ou d'éliminer tout chevauchement des réglementations fédérales et provinciales.

2. Le caractère appropriée de la méthode actuellement utilisée pour déterminer si l'électricité destinée à l'exportation est excédentaire par rapport aux besoins probables des Canadiens dans l'avenir.

3. Le caractère appropriée des trois critères fondés sur les prix qui sont utilisés pour évaluer les exportations proposées.

4. La possibilité de réduire la quantité de documents qui doivent être déposés par les demandeurs de licences et de certificats.

5. Le caractère appropriée de la limite de vingt-cinq ans sur la durée des exportations d'électricité.

Je souhaiterais que votre rapport définisse aussi précisément que possible les options que le gouvernement pourrait prendre en considération. Ces options seront plus tard examinées dans le contexte du processus général de réforme de la réglementation du gouvernement du Canada.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Marcel Masse

N^{0} de dossier: 1337-13
Date: Le 3 septembre 1986

EHR-1-86
Directives sur la procédure
Enquête sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

Dans une lettre du 2 septembre 1986, l'honorable Marcel Masse, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a demandé à l'Office national de l'énergie (l'"Office"), conformément à l'article 22, Partie II de la Loi sur l'Office national de l'énergie ("la Loi"), d'étudier la réglementation fédérale des exportations d'électricité en fonction de la politique du gouvernement afin de réduire et de simplifier le processus de réglementation et de lui faire rapport sur la question.

L'Office a décidé le 3 septembre 1986 de tenir, dans le cours de son enquête, une audience publique afin d'obtenir l'avis des parties intéressées sur un certain nombre de questions concernant la réglementation fédérale des exportations d'électricité et des lignes internationales de transport d'électricité.

Examen public

1. Une copie de toute la documentation relative à cette question sera disponible, pour examen public, à la bibliothèque de l'Office, pièce 972, 473, rue Albert à Ottawa (Ontario) et à ses bureaux du 4500-16th Avenue, N.W., Calgary, Alberta.

Avis d'intention de participer à l'audience

2. Toute partie qui désire participer à l'audience doit informer par écrit le Secrétaire de l'Office de son intention, au plus tard le 26 septembre 1986, lui fournir, en même temps, l'information demandée au paragraphe 10 de la présente ordonnance, s'il y a lieu, et lui indiquer à quel endroit elle désire être entendue.

3. Le Secrétaire publiera peu après le 26 septembre 1986 la liste des participants et un relevé de toutes les questions additionnelles qui seront considerées au cours de l'audience.

Mémoires et lettres de commentaires

4. Les mémoires doivent être déposés auprès du Secrétaire et signifiés à toutes les parties intéressées au plus tard le 27 octobre 1986.

5. Les lettres de commentaires doivent être déposées auprès du Secrétaire au plus tard le 27 octobre 1986.

Audience

6. L'audience publique aura lieu aux dates et aux endroits suivants:

   Le lundi 24 novembre 1986 à 13h30
   Office national de l'énergie
   473, rue Albert
   9e étage
   Ottawa (Ontario)

   Le lundi 1er décembre 1986 à 9h30
   Fredericton Inn
   1315, rue Regent
   Fredericton (Nouveau-Brunswick)

   Le mardi 9 décembre 1986 à 9h30
   Hôtel Hyatt Regency
   655, rue Burrard
   Vancouver (Colombie-Britannique)

Avis d'audience

7. L'Office fera publier l'Avis d'audience public à l'Annexe I ci-après dans les publications énumérées à l'Annexe II.

Signification aux parties

8. L'Office signifiera les Directives relatives à la procédure et l'Avis d'audience public ci-joint à toutes les parties énumérées à l'Annexe III.

Liste des questions

9. La liste des principales questions sur lesquel les parties peuvent se prononcer dans les mémoires présentés à l'audience se trouve à l'Annexe IV ci-après.

10. Toute partie qui désire ajouter d'autres questions à la liste déja publier doit les déposer auprès du Secrétaire de l'Office au plus tard le 26 septembre 1986.

11. L'Office informera toutes les parties des additions faites à la liste des questions peu après le 26 septembre 1986.

Exigences relatives aux documents à déposer et à signifier

12. Lorsque des parties sont tenues, en vertu des Directives relatives à la procédure ou en vertu des *Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ*, de déposer des documents ou de les signifier aux autres parties, le nombre de copies à signifier ou à déposer est comme suit:

    (1) trente (30) copies des documents à déposer auprès de l'Office;

    (2) une (1) copie des documents à signifier aux autres parties.

13. Les parties ayant à déposer ou à signifier des documents au cours de l'audience doivent déposer ou signifier le nombre de copies précisé au paragraphe précédent.

14. Les personnes ayant à déposer des lettres de commentaires doivent en déposer une copie auprès de l'Office qui fournira des copies à toutes les autres parties.

15. Les parties ayant à déposer ou à signifier des documents moins de quatre (4) jours avant le commencement de l'audience doivent apporter à l'audience un nombre suffisant de copies des documents pour accommoder l'Office et les autres parties présentes à l'audience.

Interprétation simultanée

16. Un service d'interprétation simultanée sera fourni au cours de l'audience si une partie en fait la demande. En vue de faciliter les dispositions à prendre pour ce service, les parties sont priées de présenter leur demande à l'Office au plus tard le 26 septembre 1986.

Généralités

17. Toutes les parties sont priées de mentionner n° EHR-1-86 dans leur correspondance avec l'Office sur cette question.

18. Ces Directives complètent les *Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ*.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

ANNEXE I
de l'ordonnance EHR-1-86

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

AVIS D'AUDIENCE PUBLIQUE

Réglementation fédérale des exportations d'électricité

Dans une lettre du 2 septembre 1986, l'honorable Marcel Masse, ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a demandé à l'Office national de l'énergie (l'"Office"), conformément à l'article 22, Partie II de la Loi sur l'Office national de l'énergie, d'étudier la réglementation fédérale des exportations d'électricité en fonction de la politique du gouvernement afin de réduire et de simplifier le processus fédéral de réglementation et de lui faire rapport sur la question.

Dans le cours de son enquête, l'Office tiendra une audience publique afin d'obtenir les vues des parties, des groupes, des organismes et des sociétés intéressés sur un certain nombre de questions concernant la réglementation des exportations d'électricité et des lignes internationales de transport d'électricité par l'Office.

L'audience aura lieu à Ottawa, en Ontario, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick et à Vancouver, en Colombie-Britannique, aux dates et aux endroits suivants:

Le lundi 24 novembre 1986 à 13h30
Office national de l'énergie
473, rue Albert
9e étage
Ottawa (Ontario)

Le lundi 1er décembre 1986 à 9h30
Fredericton Inn
1315, rue Regent
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Le mardi 9 décembre 1986 à 9h30
Hôtel Hyatt Regency
655, rue Burrard
Vancouver (Colombie-Britannique)

Quiconque désire participer à l'audience doit informer par écrit le Secrétaire, de son intention, au plus tard le 26 septembre 1986. Le Secrétaire fera alors paraître la liste des parties intéressées.

Quiconque ne désire faire que des commentaires sur la question doit les envoyer par écrit au Secrétaire de l'Office.

Le délai de présentation des mémoires écrits ou des lettres de commentaires prend fin le 27 octobre 1986.

Pour se procurer des renseignements en français ou en anglais relatifs à la procédure de cette audience (n° de référence: EHR-1-86) ou aux Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ qui régissent toutes les audiences, il suffit de communiquer avec le Secrétaire ou avec le Bureau de soutien de la réglementation de l'Office à (613) 998-7204 ou à l'adresse suivante:

J.S. Klenavic
Secrétaire
Office national de l'énergie
473, rue Albert
Ottawa (Ontario)
K1A 0E5

Le 3 septembre 1986

Publications	Ville
"Times Colonist"	Victoria (Colombie-Britannique)
"The Sun Province", et "Le Soleil de Colombie"	Vancouver (Colombie-Britannique)
"Herald"	Calgary (Alberta)
"The Edmonton Journal" et "Le Franco-Albertain"	Edmonton (Alberta)
"The Leader-Post" et "Journal l'eau-vive"	Regina (Saskatchewan)
"The Winnipeg Free Press"	Winnipeg (Manitoba)
"La Liberté"	St. Boniface (Manitoba)
"The Globe and Mail", "Star", "Financial Times of Canada", "The Financial Post" et "L'Express"	Toronto (Ontario)
"The Citizen" et "Le Droit"	Ottawa (Ontario)
"The Gazette", "Le Devoir" et "La Presse"	Montréal (Québec)
"Le Soleil" et "The Chronicle Telegraph"	Québec (Québec)
"The Daily Gleaner"	Fredericton (Nouveau-Brunswick)
"Telegraph Journal"	Saint-Jean (Nouveau-Brunswick)
"The Chronicle Herald" et "Mail Star"	Halifax (Nouvelle-Écosse)
"Telegram"	St. John (Terre-Neuve)
"Guardian"	Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
"Whitehorse Star"	Whitehorse (Yukon)
"News North"	Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
"Canada Gazette"	Ottawa (Ontario)

ANNEXE III
de l'ordonnance EHR-1-86

Liste des destinataires

Alberta Power Ltd.
Commission des services publics de l'Alberta
Commission de la conservation des ressources énergétiques de l'Alberta
Department of Energy and Natural Resources de l'Alberta
Énergie atomique du Canada Limitée
Procureur général de la province du Nouveau-Brunswick
Procureur général de la province de Terre-Neuve
Procureur général de la province de la Nouvelle-Écosse
Procureur général de la province de l'Île-du-Prince-Édouard
Procureur général de la province de l'Ontario
Procureur général de la province du Manitoba
Procureur général de la province de la Saskatchewan
Procureur général de la province de Québec
Procureur général de la province de la Colombie-Britannique
Le Conseil économique des provinces de l'Atlantique
Commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta
Association des grands consommateurs d'énergie de l'Ontario
B.C. Hydro
Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources de la Colombie-Britannique
Utilities Commission de la Colombie-Britannique
Wildlife Federation de la Colombie-Britannique
Association canadienne de l'électricité
Institut canadien des recherches sur l'énergie
Association canadienne du gaz
Canadian Niagara Power Co. Ltd.
Association nucléaire canadienne
Association pétrolière du Canada
Canadian Transit Company
Churchill Falls (Labrador) Corporation Ltd.
Association charbonnière du Canada
Cominco Ltée
Association des consommateurs du Canada
Association des consommateurs (Manitoba)
Consumers Association (C.-B.)
Canadian for Nuclear Coalition Responsibility
Association des manufacturiers canadiens
Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick
Committee for a Coherent Energy Policy
Detroit and Canada Tunnel Corporation

Conseil économique du Canada
Agence de commercialisation de l'énergie électrique
Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
Enquête énergétique
Electrical League du Nouveau-Brunswick
Environnement Canada
Fraser Inc.
Friends of the Earth
Great Lakes Power Ltd.
Hydro-Québec
HOPE Inc.
Association des sociétés pétrolières indépendantes du Canada
Interchurch Taskforce on Northern Flooding (Manitoba)
Manitoba Environmental Council
Maritime Energy Coalition
Maine & New Brunswick Electric Co.
Manitoba Energy Authority
Manitoba Energy and Mines
Manitoba Hydro
Commission des services publics du Manitoba
Maritime Electric Company Limited
Commission des services publics du Nouveau-Brunswick
Commission de l'énergie électrique du Nouveau-Brunswick
Commission des services publics du Nouveau-Brunswick
Ministère des ressources naturelles du Nouveau-Brunswick
Commission des services publics de Terre-Neuve
Newfoundland & Labrador Hydro
Dept. of Mines and Energy de Terre-Neuve
Newfoundland Light & Power Co.
Commission d'énergie du Nord canadien
Department of Justice and Public Service des Territoires du Nord-Ouest
Commission des services publics des Territoires du Nord-Ouest
Ministry of Mines and Energy de la Nouvelle-Écosse
Commission des services publics de la Nouvelle-Écosse
Nova Scotia Power Corporation
Ontario Energy Board
Ontario Hydro
Ministère de l'Énergie de l'Ontario
Commission des services publics de l'Île-du-Prince-Édouard
Ministry of Energy & Forest de l'Île-du-Prince-Édouard
Peace Valley Environmental Association
Ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec
Régie de l'électricité et du gaz du Québec
Expansion économique régionale
Saskatchewan Mineral Resources
Saskatchewan Power Corp.
Saskatchewan Public Utilities Review Commission
St. Lawrence Power Company
Sierra Club of Western Canada
Society Promoting Environmental Conservation
TransAlta Utility Corporation
West Kootenay Power & Light Co.
Department of Justice du Yukon
Commission des services publics de l'électricité du Yukon
Yukon Electrical Company Limited

Annexe IV
à l'ordonnance EHR-1-86

Principales questions à prendre en considération au cours de l'audience sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

Cette annexe expose les grandes lignes d'un certain nombre de questions au sujet desquelles les parties intéressées sont invitées à se prononcer à l'égard de la réglementation fédérale des exportations d'électricité.

1. Détermination de l'excédent

En vertu du paragraphe 83 a) de la Loi, l'Office est tenu de s'assurer que l'électricité visée par une demande d'exportation est excédentaire par rapport aux besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada.

La plupart des services publics d'électricité du Canada ont le mandat de répondre à la demande d'électricité dans leurs provinces respectives. Le fait que de temps à autre l'électricité excédentaire par rapport aux besoins intérieurs soit disponible sur le marché d'exportation est inhérent à cette industrie.

Afin de déterminer si les exportations proposées sont excédentaires par rapport aux besoins des Canadiens, l'Office a l'habitude de demander aux exportateurs éventuels de démontrer qu'ils disposent de toutes les ressources voulues pour exporter les quantités d'énergie proposées. L'Office exige également des demandeurs d'offrir d'abord cette énergie à des services canadiens d'électricité

directement interconnectés ou à ceux qui lui sont é-conomiquement accessibles à des conditions comparables à celles offertes à l'acheteur américain.

L'Office demande aux parties intéressées de lui signaler s'il convient de maintenir ses procédures de détermination des surplus d'électricité et les invite à lui proposer des méthodes de détermination différentes.

2. Réglementation des prix

Le paragraphe 83 b) de la Loi stipule que l'Office doit s'assurer que le prix devant être exigé par le demandeur pour la puissance qu'il exporte est juste et raisonnable dans l'intérêt public. À cet égard, l'Office a établi trois directives auxquelles le prix d'exportation devrait se conformer. La première exige que l'exportateur récupère sa part appropriée des coûts engagés. La deuxième précise que le prix à l'exportation ne doit pas être inférieur au prix exigé des Canadiens pour un service équivalent. La troisième exige que le prix de l'exportation ne soit pas sensiblement inférieur à celui des autres sources disponibles à l'acheteur étranger.

La première directive a pour but d'éviter des subsides directs ou indirects au prix d'exportation. C'est pourquoi l'Office a l'habitude de tenir compte des coûts "privés" et "sociaux" au moment de déterminer si les revenus qui sont censés provenir des exportations permettent de récupérer l'ensemble des coûts associés à celles-ci.

La deuxième directive permet d'assurer que le prix de l'électricité exportée n'est pas inférieur à celui payé par les Canadiens. À cet égard l'Office a l'habitude d'examiner dans quelle mesure l'énergie proposée à l'exportation est d'abord offerte à titre de service équivalent aux services canadiens économiquement accessibles. Cet examen de l'Office peut porter sur des questions reliées aux éléments suivants: la différenciation du prix, par exemple dans quelle mesure on utilise les prix d'exportation ou les formules de détermination du prix d'exportation dans les offres faites aux services publics canadiens; dans quelle mesure il faut tenir compte du concept de la valeur économique que représente le service pour l'acheteur; jusqu'à quel point le prix à l'exportation continuera d'être conforme à cette directive au cours de la durée des exportations proposées; et dans quelle mesure on tient compte des frais de transport ou de transit ou des rabais offerts aux services américains en établissant le prix de l'énergie offerte aux services canadiens. D'autres questions d'intérêt peuvent porter sur le moment où se font les offres d'énergie, la quantité d'énergie en jeu, ou encore, si les différents types d'exportation négociés à l'intérieur d'un seul contrat ou de plusieurs contrats peuvent être traités comme un tout indivisible.

La troisième directive a pour but d'assurer que le prix à l'exportation se compare favorablement aux prix des autres types d'énergie disponibles à l'importateur. En ce qui concerne l'électricité, l'Office reconnaît cependant qu'il est parfois difficile d'obtenir des États-Unis l'information pertinente nécessaire pour satisfaire à cette directive étant donné l'importance et la complexité des réseaux des services d'électricité interconnectés aux États-Unis et l'incertitude quant aux coûts des approvisionnements futurs.

L'Office demande aux parties intéressées de lui signaler s'il convient de maintenir ses directives actuelles à l'égard des prix et les invite à lui proposer d'autres façons de procéder.

3. Durée des licences

L'article 85 de la Loi limite la durée des licences à 25 ans à compter de la date qui est fixée dans la licence.

Étant donné la difficulté d'établir des prévisions précises à long terme, l'Office a l'habitude d'examiner très minutieusement chaque demande d'exportation à long terme puisqu'il doit s'assurer qu'avant de délivrer une licence, l'électricité visée sera excédentaire aux besoins des Canadiens et que le prix sera juste et raisonnable durant la durée de la licence.

Cependant, l'Office reconnaît que les conditions concernant les exportations d'électricité évoluent et, en particulier, il a pris note des projets de construction de centrales importantes dont la production serait destinée aux marchés des exportations garanties à long terme. Par conséquent, l'Office demande l'avis des parties intéressées au sujet de la limite actuelle de 25 ans et sollicite leurs suggestions quant à des limites pouvant être considérées comme appropriées.

4. Accès aux réseaux de transport

L'Office n'a actuellement pas la compétence en matière de réglementation des installations de

transport interprovincial sauf dans les cas prévus au paragraphe 90.1 de la Loi sur l'Office national de l'énergie. L'Office est cependant au courant de cas où d'éventuels exportateurs canadiens n'ont pas un accès direct aux éventuels acheteurs américains. Cet accès ne peut être rendu possible que par l'utilisation d'installations de transport des autres exportateurs canadiens interconnectés qui possèdent des lignes internationales de transport d'énergie. Si certaines parties désirent discuter de cette question, l'Office sera disposé à recevoir leurs mémoires sur les points à considérer dans des cas particuliers où il est nécessaire qu'un éventuel exportateur canadien ait accès, pour les seules fins d'exportation, aux installations de transport d'un autre service canadien.

5. Questions liées au chevauchement des compétences fédérales et provinciales et au processus de réglementation

En accord avec la stratégie de réforme de la réglementation élaborée par le gouvernement fédéral afin de réduire et de simplifier sa réglementation, l'Office cherche à obtenir l'avis des parties intéressées sur la façon de réduire ou d'éliminer tout chevauchement quelconque des compétences fédérales et provinciales de réglementation concernant la délivrance de licences d'exportation d'électricité, de certificats relatifs aux lignes internationales de transport d'énergie et l'approbation des tracés détaillés de ces lignes internationales de transport.

En outre, l'Office cherche à obtenir l'avis des parties intéressées sur la façon de simplifier et de rationaliser les procédures suivies par l'Office en ce qui concerne toute question ayant trait aux exportations d'électricité. L'Office invite également les parties à lui présenter des observations sur la façon de réduire le nombre de documents que doivent déposer les demandeurs.

N° du dossier: 1337-13
le 8 octobre 1986

À: Toutes les parties intéressées - EHR-1-86

OBJET: Enquête de l'Office national de l'énergie sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

La lettre de l'Office en date du 10 septembre, annonçant qu'il tiendra une audience publique sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité, comprenait une liste des questions que les parties intéressées pouvaient prendre en considération. En outre, la lettre indiquait que l'Office était prêt à considérer des suggestions de questions additionnelles à ajouter à la liste des sujets de l'audience et que ces suggestions devaient lui être transmises par écrit avant le 26 septembre 1986.

L'Office est maintenant en possession des questions additionnelles précisées par les parties intéressées et a décidé de quelle façon il allait les traiter. Certaines suggestions avaient trait à des sujets de réglementation tandis que d'autres portaient sur la procédure. L'Office est d'avis que plusieurs sujets de réglementation suggérés se situent à l'intérieur des paramètres de la liste originelle des questions et qu'il est donc inutile de les délimiter séparément. D'autres sont des sujets nouveaux et seront ajoutés à la liste; d'autres encore, soulèvent des problèmes qui dépassent la compétence de l'Office et à propos desquels il ne désire pas recevoir de mémoires. Pour en revenir aux questions de procédure soulevées par les parties intéressées, l'Office croit qu'elles coïncident avec les questions incluses dans la liste originelle des questions.

I. Les sujets soulevés par les parties intéressées mais qui sont déjà visés dans la liste de questions de l'Office, notamment à la deuxième question principale, soit la réglementation des prix, comprennent:

   (i) le besoin de mécanismes efficaces visant à donner aux provinces adjacentes la possibilité d'évaluer leurs besoins relativement à l'électricité dont l'exportation est proposée,

   (ii) les considérations de concurrence entre combustibles dans les cas où les exportations de gaz naturel pourraient avoir des répercussions sur les exportations d'électricité aux mêmes marchés ultimes,

   (iii) les critères à prendre en considération lorsque les exportations d'électricité ou la construction de lignes internationales de transport d'électricité ont des répercussions de nature technique et économique sur les provinces voisines.

II. Les nouvelles questions au sujet desquelles des mémoires pourraient être présentés comprennent:

(i) la question de savoir si les exportations d'électricité produite à partir de sources d'énergie importée devraient être exemptées de la réglementation par l'Office,

(ii) le traitement de l'excédent, le prix à l'exportation et d'autres considérations d'intérêt public relatives aux propositions d'exportation à long terme qui peuvent impliquer des installations construites à l'avance ou réservées à l'exportation,

(iii) les critères applicables à la délivrance de certificats autorisant des lignes internationales de transport d'électricité, y compris ceux qui devraient être considérés lorsque les installations proposées pourraient avoir des répercussions sur les services canadiens d'électricité adjacents.

III. Les questions soulevées par les parties intéressées à propos desquelles l'Office ne désire pas recevoir de mémoires, comprennent:

(i) les questions relatives au bien-fondé de projets de production et de transport spécifiques qui peuvent être impliqués dans des propositions ou possibilités d'exportation particulières,

(ii) les échanges intraprovinciaux ou interprovinciaux d'électricité indépendants de l'interception ou du transit éventuel d'exportations d'électricité par des services canadiens,

(iii) les répercussions des recettes d'exportation sur la tarification intérieure de l'électricité, ainsi que toutes les questions relatives à la réglementation des prix de l'électricité à l'intérieur des provinces.

IV. Les questions de procédure comprises dans la liste de questions de l'Office, notamment à la cinquième question principale, c'est-à-dire les questions liées au chevauchement de compétences fédérales et provinciales et au processus de réglementation, comprennent:

(i) l'exigence de l'Office de cerner les questions principales à considérer avant de commencer une audience,

(ii) l'augmentation des limites d'exportation sans audience publique,

(iii) la pertinence des modalités des licences d'exportation,

(iv) les révisions à la Loi et à ses règlements d'application pour répondre à l'évolution de la technologie,

(v) le tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité et les processus d'évaluation de ses répercussions.

Pour faciliter le processus d'audience et pour donner aux parties intéressées la meilleure tribune possible pour faire valoir leur opinion, l'Office autorisera les parties à déposer des mémoires supplémentaires après avoir examiné ceux d'autres parties, ainsi qu'à déposer des plaidoiries finales écrites, une fois l'audience achevée. Ces procédures et les autres procédures applicables sont décrites dans le supplément aux Directives sur la procédure annexé à la présente.

En ce qui concerne les séances d'audience publique de l'enquête, l'Office s'attend à ce que les parties intéressées fassent des remarques brèves, pour qu'il soit matériellement possible de questionner les témoins de façon non contentieuse. L'Office rappelle aux parties que tous les participants auront reçu les mémoires écrits à l'avance et que, par conséquent, la lecture de ces mémoires au cours de l'audience ne sera pas nécessaire. Il ne sera pas possible à l'Office de fixer des dates et heures spécifiques pour comparution dans les divers endroits; cependant, l'Office fera de son mieux pour accommoder des parties ayant des problèmes particuliers.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

N° de dossier: 1337-13
Le 2 octobre 1986

Ordonnance AO-1-EHR-1-86
Supplément aux Directives sur la procédure
Enquête sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

Dans une lettre en date du 10 septembre 1986, l'Office a délivré l'Ordonnance EHR-1-86 concernant l'enquête sur la réglementation fédérale

des exportations d'électricité. Le paragraphe 10 de l'ordonnance invitait les parties intéressées qui désiraient le faire à ajouter d'autres questions à la liste publiée dans l'annexe IV de l'ordonnance.

L'Office a examiné les questions additionnelles précisées par les parties intéressées et est prêt à recevoir des mémoires sur les questions dont il est fait état au paragraphe 1 ci-dessous. L'Office ordonne ce qui suit:

Questions

1. Les questions additionnelles qui peuvent être prises en considération dans les mémoires sont énumérées à l'Annexe I.

2. L'Office ne recevra que les mémoires portant sur les questions énoncées dans l'Annexe IV de EHR-1-86 et dans l'Annexe I de la présente ordonnance (AO-1-EHR-1-86).

Mémoires supplémentaires

3. Une partie qui désirerait déposer un mémoire supplémentaire sur les sujets prescrits, après avoir examiné les mémoires des autres parties intéressées, doit le faire avant le 10 novembre 1986.

4. Les parties doivent fournir, avant le 10 novembre 1986, une liste indiquant les témoins qu'ils désirent présenter à l'audience et les qualifications de ces témoins.

Ordre de présentation de la preuve

5. Les parties qui ont déposé des mémoires écrits et qui désirent présenter un témoin pour appuyer leur mémoire présenteront leur preuve à l'endroit qu'elles ont indiqué dans leur avis d'intention de participer à l'audience. La preuve sera présentée à chaque endroit où l'audience aura lieu, dans l'ordre suivant:

a) Services publics et sociétés par ordre alphabétique
b) Groupes et organismes par ordre alphabétique
c) Particuliers par ordre alphabétique
d) Gouvernements et organismes gouvernementaux par ordre alphabétique

6. Le témoignage présenté à l'audience doit se limiter à de brèves remarques d'ouverture; des questions sur les mémoires écrits et sur les remarques d'ouverture peuvent ensuite être posées.

Ordre dans lequel les parties doivent poser leurs questions

7. Les parties auront l'occasion de poser leurs questions dans l'ordre suivant:

a) Services publics et sociétés par ordre alphabétique
b) Groupes et organismes par ordre alphabétique
c) Particuliers par ordre alphabétique
d) Gouvernements et organismes gouvernementaux par ordre alphabétique
e) L'Office.

8. L'ordre de comparution pour poser des questions à chaque endroit comprendra toutes les parties intéressées à l'audience.

Plaidoiries finales

9. La plaidoirie finale peut être présentée par écrit une fois l'audience achevée à une date qui sera déterminée par l'Office, mais pas moins de deux semaines après la fin de l'audience.

10. Les Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ s'appliquent dans la mesure où elles sont conformes aux Directives sur la procédure qui régissent la présente enquête.

11. Pour obtenir des renseignements sur cette audience ou sur les procédures qui régissent l'audience, veuillez vous adresser à M. Denis Tremblay, agent du Soutien de la réglementation, au (613) 998-7198.

Le Secrétaire,

J.S. Klenavic

ANNEXE I à l'ordonnance AO-1-EHR-1-86

Questions additionnelles à prendre en considération au cours de l'audience sur la réglementation fédérale des exportations d'électricité

La présente annexe énonce les questions additionnelles à celles décrites à l'Annexe IV de l'Ordonnance EHR-1-86 que les parties intéressées sont invitées à prendre en considération dans le cadre de cette audience.

1. Exportations de sources d'énergie importée

En vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie, l'Office a compétence sur la réglementation de toutes les exportations d'électricité qu'elle soit produite par des sources de combustible canadien ou par des sources de combustible importé. La question est de savoir si les exportations d'électricité produite à partir de sources d'énergie importée comme du pétrole ou du charbon importé devraient être exemptées de toute réglementation par l'Office.

L'Office sollicite des commentaires sur la question de savoir si la réglementation, par l'Office, des exportations d'électricité découlant de sources d'énergie importée est toujours appropriée.

2. Installations réservées à l'exportation

Dans sa liste originelle des questions à prendre en considération en ce qui concerne la durée des licences, l'Office reconnaissait le concept de construction de centrales pour fins d'exportations garanties à long terme et sollicitait les opinions des parties intéressées quant à des durées pouvant être considérées comme appropriées.

L'Office sollicite aussi des commentaires sur le traitement de l'excédent, sur le prix à l'exportation et sur toute autre considération d'intérêt public relative aux propositions d'exportation à long terme qui peuvent impliquer des centrales construites à l'avance ou réservées à l'exportation.

3. Délivrance de certificats autorisant des lignes internationales de transport d'électricité–Critères d'évaluation

En vertu de l'article 44 de la Loi, l'Office doit être convaincu qu'une ligne internationale de transport d'électricité est et sera requise par la commodité et la nécessité publiques actuelles et futures. Outre tout intérêt public qui, de l'avis de l'Office, peut être touché par l'octroi ou le rejet d'une demande de certificat, l'Office peut tenir compte de ce qui suit:

a) la disponibilité d'électricité pour fins de transport par la ligne internationale de transport d'électricité;

b) l'existence de marchés, réels ou potentiels;

c) la faisabilité économique de la ligne internationale de transport d'électricité; et

d) la responsabilité et la structure financières du demandeur

L'Office s'intéresse aux opinions des parties sur la question de savoir si les critères applicables à la délivrance de certificats autorisant des lignes internationales de transport d'électricité sont toujours appropriés. En particulier, il sollicite des commentaires sur les critères qui devraient être pris en considération lorsque les installations proposées pourraient avoir des répercussions sur les services publics canadiens adjacents.

Annexe II

Pratiques réglementaires provinciales

Au fil des ans, de nombreuses provinces ont adopté diverses mesures afin de pouvoir contrôler l'utilisation de leurs ressources. Cette annexe résume brièvement les processus de réglementation qui ont été mis en vigueur en ce qui concerne l'électricité dans les provinces.

En *Colombie-Britannique*, un programme législatif a été adopté en vertu de *l'Environment Management Act* et de la *Utilities Commission Act* prévoyant des examens détaillés des grands projets, particulièrement en ce qui concerne les répercussions environnementales et la réglementation des tarifs. La Utilities Commission exige qu'un certificat soit délivré pour acheminer en-dehors de la province une ressource énergétique extraite, fabriquée ou produite dans la province.

En *Alberta*, l'Energy Resources Conservation Board évalue la capacité de production, les besoins intra-provinciaux et les marchés à l'extérieur de l'Alberta. Si des exportations futures devaient avoir des répercussions sur les tarifs des services publics, l'Alberta Public Utilities Board interviendrait. Le ministre de l'Environnement de l'Alberta est habilité à ordonner l'évaluation des répercussions que pourraient avoir les projets sur l'environnement.

En *Saskatchewan*, le Cabinet provincial examine toute exportation proposée. Le ministre de l'Environnement exige que soient faites des évaluations de l'environnement et la Public Utilities Review Commission examine les tarifs, y compris les effets que pourraient avoir les exportations sur les tarifs des services publics de la province.

Au *Manitoba*, il faut obtenir l'approbation du Cabinet provincial avant de pouvoir acheminer de l'électricité vers une autre province ou vers les États-Unis. La Manitoba Public Utilities Board examine les répercussions des exportations sur les tarifs internes. Les évaluations environnementales sont faites par le Department of Mines, Resources and Environmental Management.

Ontario Hydro doit faire approuver tous les contrats d'exportation par le Cabinet de *l'Ontario*. Les répercussions financières et opérationnelles des exportations sont examinées au cours d'audiences sur les tarifs tenues par l'Ontario Energy Board. Les évaluations de l'environnement sont faites sous les auspices du ministre de l'Environnement.

Au *Québec*, toutes les exportations doivent être approuvées par le Cabinet. Il faut procéder à des évaluations des répercussions sur l'environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Hydro-Québec comparait annuellement devant un comité de l'Assemblée nationale.

Au *Nouveau-Brunswick*, les ententes sur les exportations sont approuvées par le Cabinet et tous les grands projets de production d'électricité sont assujettis à un processus d'examen des effets environnementaux.

En *Nouvelle-Écosse*, c'est le Board of Commissioners of Public Utilities qui est chargé de la supervision générale de tous les services publics. Cette commission peut, de son propre chef, procéder à tous les examens et à toutes les enquêtes nécessaires afin d'apprendre si les services publics se conforment aux dispositions de la Loi.

La Environmental Assessment Act de Terre-Neuve stipule qu'il faut procéder à un examen des répercussions environnementales de toute entreprise, de toute activité, de tout plan ou de tout programme. Les nouvelles centrales électriques ainsi que les nouvelles lignes de transport situées à plus de 500 mètres d'une emprise existante devront être soumises à cet examen à moins que le Cabinet n'accorde une exemption. Des audiences publiques peuvent être tenues à la discrétion du Cabinet.

Les activités de Maritime Electric Company Limited sont réglementées par la Public Utilities Commission de *l'Île-du-Prince-Édouard*. Il n'existe pas dans cette province de processus d'étude de l'environnement, mais le Cabinet peut demander que soient préparés des énoncés des répercussions sur l'environnement. Les questions environnementales relèvent du Department of Community and Cultural Affairs.

Annexe III

Résumé des mémoires

Les parties intéressées ont présenté environ 50 mémoires et lettres de commentaires à l'audience. Cette annexe présente une vue générale des positions principales des déposants qui ont été regroupés par services, gouvernements, associations et groupes d'intérêt public.

Les mémoires des services et des gouvernements sont présentés selon l'emplacement des provinces, c'est-à-dire de l'Est vers l'Ouest, afin de représenter les différents points de vue et les préoccupations des régions. Les mémoires des associations et des groupes d'intérêt public sont présentés selon l'ordre alphabétique des déposants.

1 Services

Nova Scotia Power Corporation a avancé que les méthodes actuelles de calcul de l'excédent et les directives en matière de réglementation des prix devraient être maintenues, sous réserve d'y apporter certaines modifications en ce qui concerne les installations réservées à l'exportation. Le calcul de l'excédent d'énergie ne devrait pas être exigé relativement aux installations qui n'ont pas été construites pour approvisionner le marché d'exportation. De plus, la durée des licences d'exportation ne devrait pas être limitée à 25 ans ou moins surtout dans le cas des installations réservées à l'exportation. Dans son examen des aspects économiques des projets d'exportation, l'ONÉ ne devrait pas prendre en considération les incidences que le manque à gagner peut avoir sur d'autres services qui leur font concurrence sur le même marché. Les évaluations des incidences environnementales et l'approbation du tracé détaillé sont du ressort des provinces et, par conséquent, toute intervention de l'Office dans ce domaine est une répétition inutile des mêmes évaluations. L'examen technique des installations dont la production est destinée à l'exportation devrait être limité à l'étude de la question de savoir si ces installations respectent les critères pertinents de fiabilité établis par le ***North American Electric Reliability Council***. En ce qui concerne l'accès aux réseaux de transport, cette question devrait être normalement négociée entre les services. L'ONÉ devrait conserver ses pouvoirs actuels dans ce domaine, sans toutefois en recevoir d'autres lui permettant d'ordonner le transport de transit d'énergie destinée à l'exportation.

La ***Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick*** a soutenu qu'elle est tenue d'assurer un approvisionnement continu d'électricité afin de répondre aux besoins actuels et futurs de la province. Ainsi, Énergie N.-B. ne peut, de par la Loi, exporter que la puissance excédentaire par rapport aux besoins de la province. Pour calculer l'excédent, l'Office devrait concevoir une méthode uniforme qu'utiliseraient le gouvernement du Canada et ceux des provinces et qui exempterait de la réglementation l'électricité produite pour l'exportation à partir de ressources énergétiques importées. En ce qui concerne la réglementation du prix à l'exportation, Énergie N.-B. a fait valoir qu'il faudrait prévoir des circonstances, notamment la réduction des risques financiers, où l'exportation d'énergie pourrait être autorisée même si la première ligne directrice à l'égard des prix peut ne pas être satisfaite. La deuxième ligne directrice à l'égard des prix des exportations interruptibles devrait exiger que l'énergie soit offerte aux services canadiens aux prix calculés selon la formule d'établissement du prix d'exportation et non aux prix d'exportation. La troisième ligne directrice à l'égard des prix devrait être maintenue en application. Énergie N.-B. a également souligné que les décisions rendues par l'Office devraient être conséquentes d'une demande à l'autre. Les modalités d'application des licences et des certificats devraient également être uniformément concises et ne comporter aucune ambiguïté. Énergie N.-B. a également insisté sur le fait qu'il ne faudrait pas accroître les compétences de l'Office pour lui confier la réglementation de l'accès aux réseaux de transport entre services et a recommandé que l'Office accepte de confier aux gouvernements des

provinces sa compétence à l'égard des questions concernant le tracé et la sécurité des lignes internationales de transport d'électricité.

Maine & New Brunswick Power a souligné la nécessité que l'Office fasse preuve d'une certaine souplesse en matière de réglementation surtout à l'égard des services qui, comme elle, exploitent des installations réservées à l'exportation construites à une époque où l'Office savait que l'énergie produite par ces installations n'était pas nécessaire pour répondre aux besoins des Canadiens. MNBP a soutenu qu'en ce qui concerne les exportations d'énergie produite par des installations réservées à l'exportation, la première ligne directrice de l'Office à l'égard des prix est la seule pertinente. Le fait de la maintenir en application assurerait que le prix exigé sur le marché d'exportation permet de recouvrer les coûts supportés pour desservir ce marché. MNBP est d'avis que les deux autres lignes directrices à l'égard des prix ne sont simplement pas applicables aux installations appartenant en totalité à des intérêts du marché qu'elles desservent.

Dans une lettre de commentaires, ***Fraser Incorporated*** a insisté sur les particularités de son exploitation. Cette société exploite à Edmunston, au Nouveau-Brunswick et à Madawaska, au Maine, des installations industrielles intégrées et achète d'Énergie N.-B. le gros de l'énergie nécessaire pour répondre aux besoins de ses installations intégrées. L'électricité exportée par Fraser en vue de satisfaire aux besoins de son installation de Madawaska peut alors être considérée comme excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens. De plus, étant donné qu'Énergie N.-B. offre à Fraser Inc. de l'électricité à un prix et selon des conditions équivalentes par rapport aux offres faites aux autres gros consommateurs industriels de la province, la seule exigence de l'Office serait d'assurer que le prix à l'exportation que Fraser Inc. exige de son installation de Madawaska permet de recouvrer au moins le coût d'achat de l'électricité. De plus, Fraser Inc. a mis en doute l'utilité de la troisième ligne directrice de l'Office à l'égard des prix.

Perth - Andover Electric Light Commission était d'avis que le but premier et principal de l'Office est de protéger les intérêts des Canadiens en ce qui concerne les exportations de puissance et d'énergie et de faire respecter l'obligation première qui consiste à répondre aux besoins des Canadiens, et a fait valoir que les pouvoirs de réglementation de l'Office ne doivent être amoindris d'aucune façon afin que cet organisme puisse continuer d'exercer efficacement ses fonctions pour protéger les besoins vitaux des Canadiens comme ceux de Perth - Andover Electric Light.

Maritime Electric Company a souligné qu'il fallait maintenir le statu quo et a déclaré que tous les règlements fédéraux actuels sont nécessaires afin de protéger les intérêts des Canadiens. Ces règlements incorporent tous les principes fondamentaux qui doivent être suivis pour bien concevoir une réglementation. Les objectifs sont clairs et compréhensibles et sont considérés comme équitables en ce qui concerne le calcul de l'excédent et les méthodes d'établissement des prix. Au moment de la promulgation de la *Loi sur l'ONÉ*, le Parlement visait à ce que les Canadiens n'aient pas à payer plus cher que les clients américains payent la puissance exportée. Par conséquent, la société recommande vivement à l'Office de donner un sens plus large à la définition de "service équivalent" au moment de comparer les prix exigés des Canadiens et des clients américains. Le fait de donner un sens plus restreint aux définitions pourrait les rendre "dénuées de sens" et être contraires à la raison pour laquelle les règlements ont été adoptés en tout premier lieu. La MEC n'était pas opposée à ce que les exportateurs reçoivent le prix le plus élevé possible à l'exportation. Cependant, quel que soit le prix obtenu, le principe selon lequel les Canadiens doivent être servis en premier doit s'appliquer, c'est-à-dire que l'énergie proposée à l'exportation doit être offerte *en premier lieu* aux Canadiens, au *prix d'exportation*.

Newfoundland and Labrador Hydro a déclaré que les objectifs de la province de Terre-Neuve étaient de mettre fin à la dépendance croissante à long terme à l'égard de la production thermique afin de répondre aux besoins de la charge dans l'Île et de poursuivre la mise en valeur du potentiel hydroélectrique considérable du Labrador. Ces projets d'aménagement, pour être économiquement réalisables, peuvent nécessiter, au début, de faire des ventes sur les marchés internationaux et cette énergie passerait par le Québec. Pour atteindre ces objectifs, il faudrait qu'en matière de réglementation des transferts et du transport de transit, le gouvernement fédéral dispose d'une compétence plus étendue, laquelle ne serait alors pas différente de la compétence actuelle de l'Office à l'égard du transport par pipeline. Le transport de l'énergie produite par toutes les sources possibles

au Canada serait alors traité de façon égale sur les plans politique, réglementaire et législatif. Cette façon de procéder permettrait à *Terre-Neuve* d'acheminer librement son électricité sans qu'on l'empêche d'avoir accès aux marchés des autres régions du Canada ou aux marchés d'exportation si l'électricité qu'elle entend vendre est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens. La réglementation fédérale des exportations d'électricité devrait avoir pour but de satisfaire les besoins des Canadiens avant d'autoriser les exportations. Pour autant que les Canadiens ont des besoins énergétiques réels, il faudrait utiliser, pour répondre à ces besoins, des ressources canadiennes à des prix appropriés au contexte canadien et non pas dictés par le marché américain. Cependant cette protection ne s'appliquerait pas dans les cas où les services sont eux-mêmes des exportateurs. Dans de telles situations, le prix à l'exportation peut être pertinent puisque les services canadiens exerceraient leur droit de préemption pour des raisons économiques et non pas parce qu'ils font face à des pénuries réelles d'approvisionnement.

Newfoundland Light and Power a souligné que l'article 90.1 de la *Loi sur l'ONÉ* ne permettait pas de régler la question de l'accès aux réseaux de transport. Il s'agirait-là d'une question fondamentale qui devrait être résolue pour offrir aux services canadiens un chance égale sur le marché d'exportation. Même s'il fallait étendre la réglementation afin qu'elle prévoie l'accès aux réseaux de transport, l'Office ne devrait exercer ses nouveaux pouvoirs qu'avec modération et dans le cas seulement où un service serait manifestement traité de façon inéquitable. Si de nouveaux règlements devaient être mis en vigueur, une déréglementation importante serait toutefois possible dans d'autres domaines. Les services devraient vendre librement leur production sur les marchés interprovinciaux et internationaux sans que leurs projets de vente n'aient à faire l'objet d'audiences publiques. L'Office n'interviendrait qu'en cas de plainte lorsque les services ne pourraient résoudre leurs différends au sujet de questions d'exportation d'électricité.

Hydro-Québec a proposé que soit radicalement réduite la réglementation fédérale des exportations d'électricité et que le reste de la réglementation soit confié surtout aux provinces. Aux termes de sa charte d'organisme provincial, Hydro-Québec est responsable de la construction des installations de production et de transport nécessaires pour répondre aux besoins de la province en matière d'électricité. Puisque, contrairement au gaz et au pétrole, l'électricité est un produit fabriqué et que tout service provincial peut en produire, ce n'est pas pour des questions de nécessité mais plutôt d'économie que les services canadiens s'intéressent à l'achat d'électricité à un service exportateur. La méthode de calcul de l'excédent est par conséquent inutile. Hydro-Québec croit également qu'en ce qui concerne les exportations, il est inutile que l'ONÉ joue un rôle d'arbitre en exigeant que l'électricité soit d'abord offerte aux services canadiens avoisinants. Les forces du marché devraient pouvoir intervenir librement dans le commerce de l'électricité. Hydro-Québec se dit prête à passer avec des acheteurs canadiens et américains des contrats qui seraient acceptables pour les deux parties relativement à la vente et au transport de transit d'électricité; ces contrats devraient toutefois être examinés et approuvés par le gouvernement du Québec. La province a établi des procédures formelles concernant les évaluations environnementales et le tracé détaillé des lignes de transport passant à l'intérieur de ses limites. Les procédures de l'ONÉ concernant la délivrance de certificats visant les lignes internationales de transport d'électricité et l'approbation des tracés détaillés font donc inutilement double emploi avec celles de la province.

Ontario Hydro a réitéré qu'elle croyait encore pertinente la Politique nationale de l'électricité de 1963 qui, en premier lieu, met l'accent sur l'aménagement des ressources en énergie électrique dans l'intérêt des Canadiens et, en second lieu, vise la réalisation de bénéfices par l'exportation de l'excédent d'électricité. Même si l'électricité a des propriétés différentes des autres combustibles énergétiques et que sa production relève des provinces dans la plupart des cas, l'intérêt des Canadiens est néanmoins prépondérant lorsqu'elle est produite à des fins d'exportation. En ce qui concerne les exportations non garanties, tout ce qu'il y a à faire pour protéger les intérêts des Canadiens c'est que l'Office continue de prévoir que les exportations peuvent être réduites ou interceptées "au besoin". Cependant, en ce qui concerne les exportations garanties, l'ONÉ devrait avoir le mandat de déterminer si l'électricité exportée est excédentaire par rapport aux besoins des Canadiens, plutôt que par rapport aux besoins du service exportateur seulement. Ontario Hydro est pour que l'Office maintienne en application ses première et deuxième lignes directrices à l'égard des prix. Le principal critère

régissant l'application de la deuxième ligne directrice devrait être le prix à l'exportation et non pas la formule d'établissement des prix. Ontario Hydro suggère d'abandonner la troisième ligne directrive. En ce qui concerne l'accès aux réseaux de transport et le transport de transit, Ontario Hydro fait valoir que l'article 90.1 de la *Loi* n'autorise pas l'ONÉ à imposer le transport de transit de l'énergie exportée. Il est dans l'intérêt des services canadiens de négocier des ententes volontaires relatives au service de transport de transit lorsque c'est possible plutôt que de se faire imposer des règles à cet égard. Ontario Hydro est également pour le mandat actuel conféré à l'Office en ce qui concerne la délivrance de certificats et l'approbation du tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité. Elle suggère de faire passer de 50 kV à 125 kV la limite de tension prévue dans l'ordonnance d'exemption de nouvelles lignes internationales afin de la rendre égale à celle qui serait fixée dans les ordonnances d'exportation selon l'augmentation proposée récemment par l'Office.

Manitoba Hydro a déclaré que puisque la détermination de l'excédent et des approvisionnements suffisants d'électricité est du ressort provincial, il est par conséquent inutile que l'Office l'oblige à démontrer sa capacité de livrer les quantités d'électricité proposées à l'exportation. Cependant, si l'Office continue d'exiger que l'existence d'excédent soit prouvée, la preuve doit alors se fonder sur les hypothèses retenues par Manitoba Hydro et non pas sur celles qu'utilise l'Office. En ce qui concerne la réglementation du prix à l'exportation, Manitoba Hydro a affirmé qu'elle ne devrait pas perdre une part des revenus qu'une transaction peut lui rapporter si les services canadiens exercaient leur droit de préemption. Par conséquent, les services canadiens devraient être autorisés à exercer leur droit de préemption pour obtenir, au prix d'exportation, l'énergie devant être exportée mais après l'exercice de ce droit, ils ne devraient pas être autorisés à acquérir de cette façon d'autres exportations d'énergie pouvant être faites à un prix inférieur uniquement pour remplacer de l'électricité alors vendue à prix plus élevé sur le marché canadien. Manitoba Hydro a également insisté pour que la troisième ligne directrice de l'Office à l'égard des prix soit éliminée. Quant aux questions relatives aux lignes de transport, Manitoba Hydro recommande à l'Office de se fier complètement au processus provincial d'examen des questions relatives à l'environnement et au tracé. Elle croit également que la compétence de l'Office ne devrait pas être accrue pour permettre à celui-ci de donner à un service accès au réseau d'un autre service pour exporter de l'énergie.

Saskatchewan Power Corporation a déclaré que le fait de déterminer si de l'électricité est disponible à l'exportation et comment sont construites les installations connexes nécessite actuellement l'approbation de plusieurs niveaux de compétence. Lorsque de telles approbations sont obtenues et que des offres comparables ont été faites à des services canadiens accessibles à des conditions semblables, notamment au même prix de vente, l'Office devrait alors renoncer à tenir une audience et à mener une enquête détaillée. En ce qui concerne la réglementation des prix, l'Office n'a qu'à déterminer si le prix proposé à l'exportation couvre les coûts en capital et les coûts de fonctionnement du projet (y compris toutes les installations de production et de transport); la troisième ligne directrice de l'Office à l'égard des prix devrait être éliminée. De plus, les services qui demandent l'autorisation d'exporter de l'énergie pour des périodes inférieures à cinq ans devraient pouvoir juger eux-mêmes de la question des excédents temporaires, déroger aux prescriptions de la première ligne directrice à l'égard des prix en ce qui concerne l'autonomie et recevoir l'approbation de l'Office sans qu'il faille tenir une audience.

Le mémoire présenté par ***Alberta Power*** met l'accent sur deux questions: soit le traitement des installations réservées à l'exportation et l'accès aux réseaux de transport. En ce qui concerne le mode de traitement des installations, Alberta Power a fait valoir que même si la durée maximale de 25 ans prévue dans les licences actuelles d'exportation peut être suffisante dans la plupart des cas, l'Office devrait, lorsqu'il est question d'exporter de l'énergie produite à partir d'installations réservées à l'exportation, avoir le pouvoir d'accorder une durée supérieure à 25 ans afin de faire correspondre la période d'application de la licence à la durée de vie utile de la centrale. En ce qui concerne les critères du prix de l'exportation d'énergie réservée à cette fin, l'Office devrait reconnaître qu'au cours des dernières années d'exécution d'un contrat, le prix à l'exportation peut se situer en-deçà du prix de l'électricité vendue dans la région d'où elle est exportée. Cependant, l'Office devrait autoriser ces bénéfices à l'acheteur en échange de l'engagement pris par celui-ci relativement à l'installation réservée à l'exportation. Quant à

l'accès aux réseaux de transport, Alberta Power a fait valoir que l'Office devrait détenir certains pouvoirs lui permettant d'obliger des réseaux interconnectés de transport d'électricité à transporter les exportations d'un autre service. Ces pouvoirs existent maintenant en ce qui concerne les gazoducs et dans une plus large mesure dans le cas des oléoducs. Il peut être nécessaire d'élargir la portée de l'article 90.1 de la *Loi* afin que les mêmes pouvoirs que l'Office détient à l'égard des pipelines interprovinciaux puissent s'appliquer aux lignes interprovinciales de transport d'électricité.

TransAlta considérait comme suffisante la mesure dans laquelle la réglementation fédérale est appliquée par l'Office aux exportations d'électricité et recommande de n'apporter aucune modification importante au régime actuel. Ce service a suggéré de donner à l'Office le pouvoir de prolonger la durée des licences au-delà de la limite actuelle de 25 ans et a également insisté pour que toute l'électricité exportée, qu'elle soit produite par des installations réservées à l'exportation ou par des centrales alimentées en combustibles canadiens ou importés, soit assujettie aux mêmes critères et procédures de réglementation de l'Office. En ce qui concerne l'accès aux réseaux de transport, TransAlta considérait comme préférable que ces ententes soient négociées en privé entre les services provinciaux avoisinants. Cependant, TransAlta était d'avis que la *Loi sur l'ONÉ* confère maintenant à l'Office le pouvoir d'autoriser un service d'une province à construire une ligne internationale de transport d'électricité devant passer dans une province avoisinante sans obtenir au préalable le consentement du service d'électricité faisant des affaires dans cette province ni le consentement du gouvernement de la province en question. Le fait qu'un service d'une province puisse construire une ligne internationale de transport d'électricité ayant à traverser une autre province constitue ainsi une garantie importante qui assure que les ententes relatives au transport d'électricité d'une province dans une autre province en vue de l'exportation aux États-Unis seront négociées de bonne foi.

British Columbia Hydro a proposé un programme selon lequel un service établirait et présenterait à l'Office un bilan de sa charge garantie, de sa capacité de production et l'excédent de puissance et d'énergie. Ces données annuelles viseraient des périodes futures d'au plus 10 ans. B.C. Hydro déposerait auprès de l'Office cette information qu'elle rendrait accessible aux services canadiens interconnectés. Étant donné que le dépôt de cette information aviserait les services canadiens interconnectés des excédents dont dispose B.C. Hydro et de son intention de les vendre à des clients canadiens ou étrangers, B.C. Hydro ne devrait être obligée, par la suite d'offrir aux services canadiens interconnectés toute l'énergie visée par un contrat de vente garantie qui a été négocié avec un service des États-Unis. En ce qui concerne les exportations interruptibles, B.C. Hydro a proposé que les ventes d'énergie interruptible visant des périodes maximales de deux ans puissent se faire sans l'approbation préalable de l'Office. Ce service a également proposé que les ventes à l'exportation notamment celles en vue du stockage, qui ne se traduisent par aucune exportation nette, soient exemptées de la réglementation de l'Office. Quant à la réglementation des prix, B.C. Hydro a recommandé de maintenir en application la première ligne directrice à l'égard des prix à la condition qu'aucun prix plancher ne soit prévu à l'avenir dans les licences délivrées par l'ONÉ; la deuxième ligne directrice à l'égard des prix devrait être conservée mais non la troisième. Pour ce qui est de l'accès aux réseaux de transport, B.C. Hydro a avancé qu'un service d'électricité propriétaire des installations de transport qu'il utilise ne devrait pas être tenu d'accorder l'accès à ses installations à d'autres exportateurs si cette permission peut avoir une incidence négative sur ses revenus ou ses activités d'exploitation. B.C. Hydro a également fait valoir que dans les provinces où il existe déjà une réglementation provinciale, la délivrance de certificats et l'approbation du tracé des lignes internationales de transport d'électricité devraient être du ressort de la pro-vince et que l'Office ne devrait s'occuper que de la délivrance des licences d'exportation par ces installations.

En général ***Cominco Metals*** était pour le maintien de la réglementation actuelle de l'ONÉ et a insisté pour que l'Office mette à exécution sa proposition visant à accroître les limites des exportations autorisées par ordonnance sans la tenue d'une audience publique. Cette modification permettrait à Cominco d'exporter de l'énergie aux termes d'ordonnances plutôt que de licences comme c'est actuellement le cas. Cominco a également fait valoir que la limite annuelle de 1 000 GW.h/an devrait être appliquée à chaque catégorie de vente visant de l'énergie interruptible et être incluse dans la modification proposée à l'égard de la limite

prévue dans les ordonnances d'exportation. La durée maximale des ordonnances d'exportation devrait être portée de trois à cinq ans. Les demandes d'ordonnances d'exportation devraient être simplifiées en se fiant le plus possible aux exigences actuelles des provinces. De plus, l'Office devrait surveiller les transactions faites aux termes d'ordonnances ou de licences et renoncer à exiger que les ententes, les modifications ou les abrogations soient soumises à son approbation.

Dans une lettre de commentaires, ***West Kootenay Power*** a déclaré que les exigences fondamentales en matière de réglementation des exportations d'électricité existent toujours même si la réglementation et les coûts connexes peuvent être réduits dans certains domaines. Ce service est en général pour la procédure actuelle permettant de déterminer si de l'énergie excédentaire garantie est disponible ou non à l'exportation et s'est prononcé en faveur du mécanisme d'offre. Cependant, West Kootenay doute de la nécessité de fixer, dans les licences, des limites à l'égard des exportations interruptibles. Quant à la question de la réglementation des prix, il a fait valoir que les trois lignes directrices actuelles sont pertinentes mais que l'Office devrait faire preuve de souplesse dans leur mise en application selon les régions du pays. Le service a également avancé que l'Office devrait avoir le pouvoir d'imposer des arrangements rétroactifs liés au non-respect des modalités d'application d'une licence. En ce qui concerne les installations réservées à l'exportation, West Kootenay Power a manifesté des réserves au sujet de la tendance actuelle qui est de réserver à l'exportation de nouvelles ressources hydro-électriques importantes puisque les éventuelles perturbations économiques peuvent, à long terme, l'emporter sur tous les gains réalisés à court terme. La société a également fait valoir qu'il lui semble inapproprié que des ventes à l'exportation se poursuivent pendant 25 ans sans nouvel examen des contrats puisque des changements extrêmes peuvent se produire au cours de si longues périodes.

Dans une lettre de commentaires, ***Pacific Gas and Electric Company*** a avancé que l'Office devrait établir les durées les plus longues possibles dans les licences d'exportation de puissance lorsqu'il s'agit de grands projets multipartites canado-américains. Cette société a également déclaré que l'Office devrait laisser aux fournisseurs canadiens une certaine marge de manoeuvre en ce qui concerne les approvisionnements et l'établissement des prix pour permettre à ces fournisseurs de réagir rapidement lorsque des occasions leur sont offertes sur le marché à court terme. Le calcul de l'excédent disponible à l'exportation ne devrait être nécessaire qu'en ce qui concerne les ventes à long terme et les exportations réparties sur plus d'une année.

2 Gouvernements et organismes provinciaux

Le ***gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*** a souligné qu'en ce qui concerne les exportations d'énergie, les économies qu'il est possible de réaliser par la simplification des exigences administratives ou la rationalisation de la réglementation ne doivent pas être faites au prix d'une diminution de la protection des intérêts des Canadiens. Dans cette perspective, le statu quo serait préférable à une réforme hâtive. Le gouvernement était également d'avis que l'Office avait fait preuve d'efficacité dans l'exercice de ses pouvoirs et de sa compétence au cours des années et avait créé un système fonctionnel et équitable de délivrance de licences et de surveillance des exportations d'électricité. La déréglementation ou la simplification des procédures devrait être assujettie à l'intérêt prépondérant des Canadiens, qui est de veiller à ce que les ressources canadiennes en énergie électrique soient réparties équitablement entre tous les Canadiens.

Le ***Caucus de l'Opposition PC de l'Île-du-Prince-Édouard*** a fait valoir que les niveaux actuels de réglementation constituent une norme minimale et qu'ils ne devraient pas être réduits par la rationalisation des règlements. Il est fondamental, pour ce qui est de la nature même du Canada et du canadianisme, qu'une ressource naturelle comme l'énergie électrique soit offerte aux autres Canadiens à des conditions et à un prix au moins aussi favorables que ceux auquels il est offert pour exportation aux États-Unis. Le Caucus a également soutenu que la compétence provinciale et les activités interprovinciales ne devraient pas l'emporter sur le mandat du gouvernement fédéral qui est de protéger l'intérêt public. Étant donné que l'électricité est appelée à occuper une place plus importante sur la scène énergétique du pays, la nécessité de réduire les disparités en matière de prix dans les différentes régions du Canada s'imposera alors. Cet objectif pourrait être atteint par l'établissement d'une politique nationale en matière de tarification qui répartirait les

désavantages tarifaires de façon proportionnelle entre les régions. L'élaboration d'une politique claire et plus équitable faciliterait donc la tâche à l'ONÉ.

La position du ***gouvernement du Québec*** reflète celle d'Hydro-Québec. Ce service public et le gouvernement de la province ont souligné que le gouvernement du Canada avait déjà pris les mesures nécessaires en vue de déréglementer les hydrocarbures qui sont des ressources non renouvelables afin de permettre aux forces du marché d'intervenir librement. Par conséquent, il est illogique d'exiger le maintien de la réglementation à l'égard des exportations d'électricité. Chaque province a la responsabilité de répondre à ses propres besoins et, par conséquent, la vente de l'électricité excédentaire aux autres services canadiens est plutôt une question de prix que de capacité des installations. L'ONÉ devrait donc ne plus exiger le calcul de l'excédent. En ce qui concerne les trois lignes directrices de l'Office à l'égard des prix, le gouvernement du Québec utilise une méthode de calcul des prix équivalente à celle imposée pour la première ligne directrice de l'Office et, par conséquent, il n'y a pas lieu d'appliquer celle-ci. Les deux autres lignes directrices devraient également être abandonnées. De plus, l'Office devrait cesser de s'occuper de la délivrance de certificats, des évaluations environnementales et de l'approbation du tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité puisque ces domaines sont déjà pris en charge, comme il convient, par les gouvernements des provinces. Par conséquent, la *Loi* devrait être modifiée afin de permettre l'acceptation des règlements des provinces en remplacement de ceux du gouvernement fédéral.

Le ***ministère de l'Énergie de l'Ontario*** a déclaré que la prise de décisions relatives à la mise en valeur et à l'utilisation des ressources servant à la production d'électricité au Canada devrait demeurer du ressort provincial comme la prévoit la Constitution du Canada. Pour autant que les excédents d'électricité sont supérieurs aux besoins provinciaux, un accès équitable à ces excédents devrait être offert aux services interconnectés. Ainsi, toute entente négociée devrait se fonder sur des conditions appropriées aux besoins des services canadiens et il faudrait favoriser les transactions entre les services canadiens avant les exportations. Quant à celles-ci, la participation fédérale se limiterait à un encadrement qui assurerait l'équité. À cet égard, la province est pour que l'Office maintienne ses procédures actuelles en ce qui concerne les offres d'énergie, les droits d'interception des exportations en cours et le calcul des prix. Elle s'oppose cependant à l'acheminement de transit obligatoire de la puissance exportée, préférant que des ententes soient négociées librement entre les services. Le ministère affirme que l'article 90.1 de la *Loi* est inapproprié et qu'il devrait être enlevé. Il a également proposé à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité une nouvelle définition qui comprendrait un critère selon lequel une telle ligne ne pourrait commencer à plus d'un kilomètre de la frontière internationale.

Le ***Manitoba Interdepartmental Planning Board*** a déclaré, au nom du gouvernement du Manitoba, que les méthodes utilisées par le Manitoba et l'Office national de l'énergie relativement aux évaluations des incidences environnementales et à l'approbation des tracés comportaient de nombreux cas de chevauchement. L'un des points fondamental de chevauchement a trait au pouvoir d'approuver un tracé; les procédures impliquant la participation du public en présentent des cas précis. Le Manitoba était d'avis qu'il serait plus convenable de confier ces questions aux provinces plutôt que de suivre en double les procédures provinciales. La province était prête à discuter de cette question avec l'Office et a fait valoir que si les procédures actuelles de l'Office demeuraient inchangées, il faudrait alors trouver un moyen de concilier ces procédures afin de réduire au minimum la confusion du public tout en respectant les intérêts mutuels des provinces et du gouvernement fédéral.

Le ***Ministry of Energy, Mines and Petroleum Resources de la Colombie-Britannique*** a montré des réserves en ce qui concerne les méthodes de calcul de l'excédent actuellement utilisées par l'Office. Le ministère a suggéré, comme autre possibilité, que les services provinciaux préparent des prévisions de l'excédent, de l'offre et de la demande pour dix ans et qu'ils les déposent auprès de l'Office. De plus, les services interconnectés seraient avisés lorsqu'il y aurait capacité excédentaire de production d'énergie. Cette formule de préavis remplacerait les mécanismes d'offre d'énergie électrique; la proposition présentée par la province était la même que celle formulée par B.C. Hydro. Les prévisions préparées par un service seraient examinées et approuvées par les organismes provinciaux avant de commencer la procédure de notification et l'Office devrait

accepter les prévisions comme preuve de l'excédent. Depuis 1980, les lois de la Colombie-Britannique exigent que l'acheminement de ressources énergétiques à l'extérieur de la province soit d'abord approuvé par un organisme provincial. Par conséquent, les procédures de délivrance de certificats d'acheminement d'énergie du ministère font, dans une certaine mesure, double emploi avec celles de l'Office. Il a été suggéré à l'Office d'accepter également les certificats d'acheminement d'énergie délivrés par la province comme preuve de l'existence d'excédent d'énergie en Colombie-Britannique. La province a également manifesté des réserves en ce qui concerne la première et la deuxième lignes directrices de l'Office à l'égard des prix et recommandé de nouveau que l'Office accepte les procédures équivalentes de la province aux termes des permis d'acheminement d'énergie. La province a également proposé l'élimination de la troisième ligne directrice à l'égard des prix. Les procédures de l'Office font également double emploi avec les procédures de délivrance de certificats d'approbation de projets énergétiques que la province utilise pour autoriser la construction de lignes de transport de 500 kV ou plus. Par conséquent, en ce qui concerne la délivrance de certificats et l'approbation du tracé détaillé des lignes internationales de transport d'électricité, l'Office devrait accepter les décisions de la province.

3 Associations et groupes d'intérêt public

L'Association des consommateurs du Canada a déclaré que l'Office doit considérer les incidences économiques et techniques qu'un projet d'exportation peut avoir sur l'économie de la région du demandeur et sur celle des provinces avoisinantes. L'Association a également recommandé la modification de la Partie VI de la Loi afin qu'elle exige le dépôt d'information au sujet des avantages et de l'incidence des projets d'exportation sur les tarifs canadiens et de son incidence sur l'économie des provinces. Elle était également d'avis qu'il faudrait s'en tenir rigoureusement à la Partie VI du Règlement concernant l'information sur le marché. En ce qui concerne les exportations d'énergie produite par des installations préconstruites ou réservées à cette fin, l'ACC a déclaré que l'Office devrait tenir compte de la réduction des approvisionnements canadiens possibles que les centrales réservées à l'exportation pourraient occasionner. L'Association a recommandé à l'Office de s'assurer par lui-même que le demandeur a fait des comparaisons valables avec d'autres projets d'exportation avant d'approuver de nouvelles installations.

Enquête Energétique avait comme position que l'électricité devrait être traitée comme tout autre produit et n'être assujettie qu'à la réglementation provinciale. Le gouvernement fédéral ne devrait réglementer les exportations d'électricité que dans des circonstances restreintes, notamment lorsque des projets d'exportation ont une incidence de l'autre côté de la frontière ou lorsqu'il s'agit de projets subventionnés ou parrainés par le gouvernement fédéral. Dans de telles circonstances, la réglementation fédérale devrait être appliquée par le ministère approprié comme le ministère des Affaires indiennes et du Nord ou le ministère des Affaires extérieures plutôt que par l'ONÉ. L'Office ne devrait jouer qu'un rôle d'agent consultatif du gouvernement fédéral sur les questions d'électricité. Enquête Énergétique a déclaré que l'ONÉ devrait s'occuper de la réglementation de la capacité de transport de réserve dont peuvent disposer les réseaux provinciaux de transport d'électricité et qui pourrait être utilisée par des services ne relevant pas de la compétence d'une province ou des provinces dans lesquelles se trouve cette capacité de réserve. Enquête Énergétique est d'avis que l'expropriation de propriétés privées en vue de permettre la construction d'installations de transport ne devrait pas être considérée comme conforme à l'intérêt public si le projet ne vise que la réalisation de gains financiers.

Judicial Action craignait que l'électricité ne soit exportée à un prix trop bas, ce qui aurait pour effet de permettre aux Américains de jouir d'un niveau de vie élevé aux dépens des Canadiens. Judicial Action se souciait également que cette électricité à bas prix ne soit utilisée aux États-Unis pour accroître la production d'armements et qu'en réalité elle ne contribue à l'escalade vers la guerre nucléaire. Ce groupe a insisté pour que l'Office continue de réglementer les exportations d'électricité et qu'il le fasse de façon à empêcher les exportations d'électricité à bas prix et à encourager les services à concentrer leurs efforts en vue de fournir aux Canadiens les approvisionnements nécessaires à un coût minimal.

La ***Northwest Conservation Act Coalition*** a déclaré que les services d'électricité du Canada (et des États-Unis) avaient à leur disposition d'importantes ressources découlant des

économies d'énergie et qu'il faudrait accorder la priorité absolue à ces ressources aux fins des exportations. La Coalition était pour que l'ONÉ maintienne sa procédure de calcul de l'excédent parce qu'elle croyait qu'il était particulièrement important de faire un examen indépendant afin de protéger les intérêts des Canadiens et que cela rendrait un projet d'exportation plus intéressant pour l'acheteur américain. La Coalition a suggéré à l'ONÉ de demander aux services de démontrer que leurs projets d'exportation présentent plus d'avantages que les solutions de rechange, notamment celles qui permettraient d'obtenir des excédents par une diminution de la demande au Canada grâce à la mise en application des techniques d'économie d'énergie. En ce qui concerne la durée des licences, la NCAC a déclaré que la limite actuelle de vingt-cinq ans ne devrait pas être prolongée et que les contrats devraient faire l'objet d'un examen après dix ans environ. Quant aux centrales réservées à l'exportation, elle a déclaré qu'il faudrait demander aux services exportateurs de démontrer que les ressources qu'ils se proposeraient de réserver à un client auraient été déterminées par suite d'un procédé rationnel qui comprendrait un examen de toutes les autres solutions raisonnables.

La ***Peace Valley Environmental Association*** a déclaré que même elle se souciait avant tout de protéger la vallée de la rivière de la Paix de l'incidence que pourraient avoir sur celle-ci d'autres projets d'aménagement hydro-électrique, elle pourrait accepter l'autorisation d'un tel projet d'aménagement s'il était clairement démontré qu'il y allait de l'intérêt public. L'Office devrait mener une enquête en vue d'élaborer des méthodes de détermination et de calcul de tous les coûts environnementaux, économiques et sociaux liés de quelque façon à l'exportation d'électricité. La première ligne directrice de l'Office à l'égard des prix devrait être remplacée par un mécanisme plus complet et plus sensible pour déterminer si les projets d'exportation sont conformes à l'intérêt du public. La PVEA était également d'avis que la politique nationale de l'électricité devrait être modifiée de façon à ne pas encourager explicitement la construction de grandes centrales au détriment des autres solutions comme les économies d'énergie. Quant aux installations réservées à l'exportation, la PVEA a avancé que le public devrait pouvoir contribuer concrètement à la détermination des procédures d'approbation de l'Office et que le gouvernement fédéral devrait envisager de réglementer le choix des emplacements, la construction et les programmes d'indemnisation/d'atténuation des incidences liées à ces installations.

Le ***Sierra Club of Western Canada*** était pour la tenue d'audiences publiques complètes qui offrent aux parties intéressées l'occasion de discuter sérieusement des plans des promoteurs. Le *Club* a déclaré qu'il ne s'opposait pas aux exportations qui sont faites pour des raisons de service frontalier ou d'aide mutuelle ou pour écouler l'énergie excédentaire attribuable à différentes conditions économiques et d'exploitation des réseaux. Cependant, il a déclaré qu'il s'opposait à l'idée d'exporter de l'énergie produite par des installations réservées à l'exportation ou préconstruites ou d'exporter de l'énergie en raison de considérations purement économiques ou environnementales de la part de l'acheteur. Le Sierra Club était pour le principe de la mise en application rigoureuse de la première ligne directrice à l'égard des prix afin d'assurer le recouvrement, dans le prix exigé à l'exportation, de tous les coûts, notamment des coûts environnementaux. Le *Club* a également appuyé la deuxième ligne directrice de l'Office à l'égard des prix mais a fait des réserves quant à la pertinence de la troisième. Il a recommandé que la durée de la plupart des licences d'exportations soit limitée à cinq ans et que le pouvoir d'obliger un service à accorder l'accès de son réseau à un autre service ne soit utilisé qu'en dernier ressort.

La *Société pour vaincre la pollution* a exprimé l'avis que la réglementation fédérale des exportations d'électricité ne devrait pas être réduite. Selon elle, les procédures provinciales d'évaluation des questions environnementales, notamment le processus d'audiences publiques de la province de Québec, n'était pas satisfaisant et ne permettait pas de protéger l'intérêt public des Québécois. La Société a déclaré que l'ONÉ devrait tenir des audiences publiques générales au Québec sur toutes les questions concernant les exportations d'électricité notamment sur les incidences sociales et environnementales des phases 1 et 2 du projet d'aménagement hydro-électrique de la baie James.

M. Bell a recommandé qu'en ce qui concerne les exportations interruptibles, il ne devrait pas être nécessaire d'exiger que les services démontrent l'existence d'excédent puisque par nature, ces exportations d'énergie peuvent être réduites ou inter-

rompues en tout temps. De plus, ces classes d'exportation ne devraient pas être assujetties aux trois lignes directrices de l'Office à l'égard des prix. Dans le cas des exportations garanties, M. Bell a suggéré que les deux premières lignes directrices à l'égard des prix soient remplacées par l'obligation pour le service public exportateur de fournir une justification économique générale semblable à celle demandée à l'égard des lignes internationales de transport d'électricité et d'offrir l'énergie proposée à l'exportation aux services canadiens interconnectés aux mêmes conditions et au même prix que ce qui est offert sur le marché d'exportation. M. Bell a déclaré que la troisième ligne directrice à l'égard des prix pourrait ne plus convenir si une entente de libre échange intervenait avec les États-Unis. M. Bell a déclaré que le fait de prolonger jusqu'à 35 ans la durée maximale des licences permettrait aux exportateurs canadiens de négocier le meilleur prix possible pour leurs exportations. Il a également recommandé à l'ONÉ de ne plus s'occuper de l'évaluation des aspects environnementaux des installations construites et exploitées pour servir le marché d'exportation puisqu'il s'agissait-là d'un important domaine de chevauchement des réglementations fédérale et provinciale.

Dans une lettre de commentaires, ***Mme Joan Y. Peters*** a conseillé à l'Office de prendre garde de bien évaluer les raisons qui sous-tendent les décisions de réduire et de simplifier la réglementation fédérale. Elle a déclaré que l'Office est le seul organisme qui veille à protéger les intérêts des Manitobains ou auquel ils peuvent faire appel lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec les politiques de Manitoba Hydro.

Dans une lettre de commentaires, ***M. Byrne M. Williams*** a déclaré que les exportations d'électricité ne devraient être permises tant que le tarif de l'électricité distribuée dans toutes les régions du Canada ne serait pas uniforme. Il a proposé de construire vers l'Est et vers l'Ouest des réseaux nationaux de transport d'électricité qui sillonneraient tout le pays pour fournir à tous les consommateurs de l'électricité au même tarif.

M. X était d'avis que la réglementation de l'électricité ne devrait pas faire entrave au développement de la nouvelle technologie liée au transport de l'électricité et que cette réglementation ne devrait pas écarter l'utilisation future de cette technologie. M. X a cité des articles précis de la Partie VI du règlement de l'ONÉ qui, croit-il, devraient être modifiés afin de porter sur la technologie du transport sans fil puisque, selon lui, la commercialisation de cette technologie pourrait devenir rentable au cours des prochaines années.

Annexe IV

Loi sur l'Office national de l'énergie - Procédures de détermination du tracé détaillé d'une ligne internationale de transport d'électricité

Lorsque l'Office a délivré un certificat de commodité et nécessité publiques autorisant une société à construire et à exploiter une ligne internationale de transport d'électricité, cette société doit, conformément à l'article 29 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, préparer et présenter à l'Office un plan, un profil et un livre de renvoi concernant l'installation en question. Aux termes de la *Loi*, la société est également tenue d'aviser tous les propriétaires des terrains qu'on projette d'acquérir et de publier ces avis dans les journaux locaux. Les opposants au tracé détaillé d'une ligne ont la possibilité de déposer des déclarations écrites. Si des objections faites de bonne foi sont déposées à l'égard du tracé détaillé d'une ligne, l'Office doit tenir une audience publique pour entendre toutes les parties intéressées. Les personnes participant à des audiences publiques peuvent être remboursées des coûts raisonnables qu'elles ont eus à supporter. Une société ne peut commencer la construction d'une ligne internationale de transport d'électricité tant que le plan, le profil et le livre de renvoi n'ont pas été approuvés par l'Office par suite d'une audience publique ou en d'autres circonstances, selon le cas.

La Partie V de la *Loi* expose les procédures à suivre à l'égard de l'acquisition des terrains nécessaires pour la construction d'une ligne internationale de transport d'électricité. En premier lieu, la société est tenue d'aviser tous les propriétaires fonciers que leur terrain peut être nécessaire à la construction d'une ligne. La société et le propriétaire tenteront ensuite de conclure un accord d'acquisition de terrain conformément aux dispositions du paragraphe 74(2) de la *Loi*. Lorsque la société et le propriétaire ne peuvent s'entendre au sujet de l'indemnité prévue conformément à la Loi pour l'acquisition des terrains ou pour les dommages subis par suite des activités de la société ou au sujet de toute autre question liée à cette indemnité, la société ou le propriétaire peut recourir à la négociation ou à l'arbitrage, conformément à la *Loi*. Ces dispositions de la *Loi* sont régies par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Pendant que les questions d'indemnisation sont en voie de solution, la société peut désirer commencer la construction de la ligne internationale de transport d'électricité. L'article 75.26 de la *Loi* porte que l'Office peut, à la demande d'une société et s'il le juge approprié, rendre une ordonnance accordant à la société un droit d'accès immédiat à tous les terrains selon les conditions, s'il en est, qu'il peut préciser dans l'ordonnance. L'ordonnance relative aux droits d'accès est réputée transmettre à la société le droit, le titre et l'intérêt y précisés qui s'attachent aux terrains pour lesquels elle est accordée. Les propriétaires fonciers reçoivent un avis préalable à la délivrance d'une ordonnance relative aux droits d'accès et une indemnisation leur est offerte à titre d'avance.

L'article 90.1 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* prévoit que certaines dispositions de la *Loi sur l'ONÉ* s'appliquent aux installations interprovinciales de transport d'électricité désignées conformément à cet article. Lorsqu'un certificat de commodité et nécessité publiques est délivré à l'égard d'une telle ligne conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, les dispositions concernant la détermination du tracé détaillé, l'acquisition des terrains et les indemnisations comme il est décrit précédemment, s'appliquent à l'installation désignée.